









UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY  
READING ROOM LOAN

Government  
Publications

CALL NUMBER

CAIXYZ

AUTHOR

70C50

TITLE

70C50

Minutes + Proceeding

80C50

evidence of the  
Canada Senate

VOLUME

15

23 11 85

DATE

NON-REGISTERED READER

IDENTIFICATION CHECKED

TORONTO TELEPHONE NUMBER

255-4566

NAME

ADDRESS

L. Hergel  
32 Moyres

Can  
jo  
Co  
a

pecial  
the

ings














Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

HOUSE OF COMMONS

7440 / CHAMBRE DES COMMUNES

Government  
Publications

Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

of

du

THE SENATE

SÉNAT

and of

et de

THE HOUSE OF COMMONS

LA CHAMBRE DES COMMUNES

on the

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

Joint Chairmen

Coprésidents

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député



INDEX

OF  
PROCEEDINGS

DES  
DÉLIBÉRATIONS

Issues Nos.

Fascicules nos

1 to 18

1 à 18

Organization meeting:  
Tuesday, March 3, 1970

Séance d'organisation:  
le mardi 3 mars 1970

Last meeting:  
Tuesday, October 6, 1970

Dernière réunion:  
le mardi 6 octobre 1970





## INDEX

- Axworthy, Lloyd, Director, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg**  
 Urban problems, constitutional questions 9:47-55
- Bailey, R. C., Managing Director, West-Man Regional Development Incorporated**  
 Fundamental human rights, comments 10:47-57
- Belows, J. H., Director, Manitoba Branch, Canadian League of Rights**  
 Monarchical system, comments 10:38-40, 10:43-45  
 Private enterprise system, comments 10:40-42
- Bilingualism**  
 Concept, recommendations 8:52-53, 8:86, 8:90-91, 11:28, 11:31, 11:36, 11:46  
*See also*  
 Language
- Brandon, Manitoba**  
 Brief 10:6-10
- British Columbia**  
 Linguistic rights, position 3:23  
 Taxation  
   Federal powers, real property 6:12  
   Federal responsibility 6:9  
   Income, negative tax 4:32
- British North America Act**  
 Amendments, British Parliament approval 9:21-22, 10:29-30, 11:96-97, 11:100-101, 16:14, 16:24  
 Deficiencies 9:8-9  
 Language, English, French 11:94  
 Municipalities, role 8:15-16, 9:151  
 Repatriation 7:7-8, 9:21-22, 10:32, 10:43, 17:27, 17:46-47
- Acte de l'Amérique du Nord britannique**  
 Art. 92, institutions municipales 8:15, 9:151  
 Cour d'appel final 5:6-7, 5:10  
 Rapatriement Constitution 9:21-23, 10:32, 10:33, 17:11, 17:27, 17:46-47  
 Tribunaux, système 5:5-7, 5:10, 5:14, 5:18
- Alberta, Province de l'**  
 Mémoire, question constitutionnelle  
   Droits fondamentaux, contrôle judiciaire 3:114-119  
 Pouvoir  
   De dépenser 4:72-76  
   D'imposer 6:95-97  
 Système judiciaire 5:72
- Allemagne, République fédérale d'**  
 Pouvoirs d'imposer 7:11
- Allen, M. C. D., Directeur adjoint, Planification et Expansion, ministère de la Santé et du Bien-Être social**  
 Régime de pensions du Canada, solde 7:36
- Allocations familiales**  
 Avantage, abolition 9:14, 9:20-21, 9:23, 9:42-43
- Assurance-chômage**  
 Compétence  
   Fédérale 7:29, 7:41-42  
   Provinciale 7:29, 7:41-42
- Assurance-retraite**  
 Compétence  
   Fédérale 7:20-23, 7:29-32, 7:36  
   Provinciale 7:20-23, 7:29-32
- Assurance-revenu**  
 Compétence  
   Fédérale 7:20, 7:23

Bryce, R. B., Economic Adviser to the Prime Minister on the Constitution

"Taxing Powers and the Constitution of Canada", statement 6:8-16

Cabinet

See

Parliament

Canada Pension Plan

Funds at present 7:36

Canada Press Club, Winnipeg

Brief 8:39-40

✓ Canadian Bill of Rights, 1960

Drybones case 3:9, 3:30, 3:31, 3:38, 11:104-105

Strayer, B. L., comments 3:16-18

Canadian Capital Area

Commission, examination of problems 11:71-74, 11:129, 11:155-161

Constitutional Conference, conclusions, committee 1:110, 1:111, 11:72, 11:77, 11:128, 11:136

Dorion Commission—"La Commission d'étude sur l'intégrité du Territoire du Québec" 11:139-140

Evolution 11:134-136

Geographical boundaries 11:130-134

Governmental arrangements 11:70-73

Ideals 11:126

Jones Report 11:138-139

Languages, official, cultural values 1:34

National Capital Commission, land acquisition 11:71, 11:76

"Potential Future Governmental Arrangements for the Canadian Capital Area", brief, A. R. Kear 11:125-163

Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, study 11:126, 11:140-152

Studies 11:136-138, 11:152-153

✓ "A Canadian Charter of Human Rights"

"Civil rights", use of term 3:43

Paper, Constitutional Conference 1:29

Strayer, B. L., statement 3:8-20

Universal Declaration of Human Rights, consistent 3:35

Canadian Federation of Mayors and Municipalities

"The Municipality in the Canadian Federation", position paper 8:9-10, 8:15, 8:17, 11:49

Urban Transportation Committee 11:49-50

Canadian League of Rights, Manitoba Branch

Brief 10:37-42

Chamberlist, Norman, Member, Territorial Council, Whitehorse East, Yukon Territory

Brief, presentation 16:6-18

Provinciale 7:14, 7:18-20

Assurance-santé

Compétence

Fédérale 7:24-25

Provinciale 7:24-25

Aubry, Père Jean-Paul, Rédacteur, La Liberté et Patriote

Exposé 11:42-44

Australie

Pouvoirs d'imposer 7:10-11

Axworthy, M. Lloyd, Directeur, Institut des études urbaines, Université de Winnipeg

Municipalités, responsabilités, revenus 9:52, 9:56-

Résumé mémoire Institut 9:47-57

Bailey, M. R. C., Directeur, «West-Man Region Development Inc.»

Mémoire, vues personnelles sur liberté 10:46-51

Belows, M. J. H., Directeur, Division manitobaine Ligue canadienne des droits de l'homme

Exposé, observations 10:37-42, 10:43-46

Bilinguisme et Biculturalisme

Recommandations re: 8:52-53, 8:90-91, 10:35-3 11:28, 11:33

Braid, Prof. E. Arthur, The Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg

Résumé mémoire 8:51-66

Brandon, Manitoba

Aide ministère Expansion économique régionale 10:12-13, 10:17

Manque de rapports entre paliers gouvernementaux 10:8-9, 10:14-15, 10:23-24

Problèmes

Logement 10:16-17

Transports 10:14-15, 10:18

Subventions, octroi 10:13-14

Brown, M. Richard A. C., Winnipeg, Man.

Besoin nouvelle Constitution 9:118-119

Bryce, M. R. B., Conseiller économique du Premier Ministre sur la Constitution

Exposé, pouvoirs d'imposer 6:8-16

Campbell, M. Brian, Maire, Thompson, Man.

Transports, problèmes 12:6-8, 12:9-10

Campbell, Mlle Maureen, Brandon, Man.

Exposé 10:28-29

**Churchill, Manitoba**

Northwest Territories, joining 17:10, 17:13-14,  
17:35-36, 17:40-41, 17:44-46

**Cities and Towns**

Consultation rights, incorporation in Constitution  
9:64-66

Provincial status 11:61

Taxation 6:34-35

Urban problems, constitutional consideration, in-  
volvement 9:47-76, 9:143-161, 11:47-63

*See also*

Canadian Federation of Mayors and Municipalities  
Municipalities

**Citizenship**

Immigrants 8:40, 8:46, 8:83

**Civil Rights**

Responsibility 8:78, 11:95, 11:103

**Communist Party of Canada**

Manitoba Provincial Committee brief 11:78-85

**Confederation** ✓

Disintegration, reasons 11:91-92, 11:99

Federalism, purposes 11:168-171

**Confederation for Tomorrow Conference** \* ✓

Provincial Premiers 1:26, 1:68-69, 2:7, 2:20

**The Constitution and the People of Canada** ✓

Fundamental rights 10:49

Maxwell, D. S., statement 5:5-9

Monarchy, proposals 10:43

Preamble for Constitution 1:30, 1:31

Strayer, B. L., statement 3:8-20, 3:26, 3:32

"The Supreme Court and the Judiciary" 5:5-9,  
5:41-75

**Constitution of Canada** ✓

Amendment formula

Agreement, time estimated 1:39, 1:55-56, 2:27-28

Federal government views 1:39-40, 1:48, 2:27-28,  
2:37

Provinces' attitude 1:37-38, 1:47-49

Amendments

Formulation by federal, provincial governments,  
criticism 1:56-58

Provincial consent 1:36, 11:99-102

Provincial governments changes, policy change  
1:57, 1:58

Provision for power 2:23, 2:24

Referendum 1:37, 1:38, 11:97-102

Basic objectives 1:22

Bills of rights, fundamental rights 9:146-148, 10:32,  
10:47-57, 11:103-105, 11:107, 12:39, 16:8-9

Body, articles 1:51-52, 1:119-120

**«Canada ethnica»**

Description publication, aide à 8:40, 8:44-45

**Canada Press Club**

Importance, nombre publications ethniques 8:41

Mémoire sur Constitution du Canada 8:80-83

Résolutions (6) présentées au Comité 8:39-40

**Capitale nationale**

Langues officielles, valeurs culturelles 1:34

Région, création Commission canadienne sur  
1:110-111, 11:70-72

**Chamberlist, M. Norman, Membre, Conseil territorial.  
Whitehorse-Est, Yukon**

Exposé, réforme constitutionnelle 16:6-18

Révocation, Loi sur Indiens 15:40, 16:9, 16:19-20

**Chambre des Mines du Yukon**

*Voir*

Yukon Chamber of Mines

**«(La) Charte canadienne des droits de l'homme»**

Document, Conférence constitutionnelle, étude  
1:29, 3:8-20, 10:47

**Chechuk, Mlle Joan, Étudiante, R. D. Parker Colle-  
giate, Thompson, Man.**

Immigration, problèmes 12:11-12, 12:14-16

**Churchill, Man.**

Fusion avec Territoires du Nord-Ouest 17:10,  
17:13-14, 17:36, 17:39-42, 17:44, 17:45-46

Situation économique, géographique 17:7-25, 17:35-  
36, 17:38-46

**Citoyenneté**

Définition 3:33-35

**Colombie-Britannique, Province de la**

Droits, linguistiques, opposition 3:23

Mémoire, question constitutionnelle

Disparités économiques 7:82

Droits fondamentaux 3:119-121

Pouvoir

De dépenser 4:76-77

D'imposer 6:97-99

Système judiciaire 5:72

**Comité, Structure de la taxation**

Révision constitutionnelle, rapports 1:87, 1:96-97,  
1:109, 1:120

**Comité des Canadiens-Ukrainiens**

Composition, fonctions 8:28-29

Mémoire 8:28-38, 8:68-79



- British North America Act, amendment 2:27, 2:31, 2:47
- ✓ Charter of Human Rights, entrenchment 2:20-27, 3:43-44, 8:34-35, 15:14-15
- Citizenship rights 3:33-35
- Constitutions other countries 1:103, 2:44, 2:45, 7:8-12
- Court interpretation 3:36-39
- Definitions excluded 3:36
- Document, written, unwritten 11:35, 11:93-94, 11:99
- Draft, preliminary, intermediate body 11:28, 11:31-32
- \* ✓ Fulton-Favreau Formula 1:47, 1:67, 2:31, 2:32, 9:18-19, 9:22, 9:38
- History 16:7-8
- Law Societies, Schools, views before Committee 5:33, 5:34
- Linguistic rights 3:23-28
- Political rights 3:32, 3:33
- Powers, redistribution 1:38, 1:39, 1:46
- Preamble, drafting 1:60, 1:61
- Preamble suggestions
  - ✓ "The Constitution and the People of Canada" 1:30, 1:31
  - Employment 12:22-24
  - ✓ Regional economic disparity 1:34, 1:38, 1:46, 1:50-53, 1:119
  - ✓ Taxation equalization 6:16
- Provincial legislative committees 1:43
- Review
  - Constitutional Conference, progress, procedure 1:116
  - Davis, H. F., statement 1:66-81
  - Desirability 1:67-70, 2:7-9, 2:19, 2:24
  - Difficulties 2:9, 2:19, 2:25
  - Establishment 1:26, 1:69
  - Goals, functions 1:23, 1:43-47, 2:7, 2:10, 2:11, 2:38
  - ✓ Government of Canada
    - Flexibility 1:24, 1:25, 1:47
    - Proposals, views 1:25, 1:46, 1:47, 1:50, 2:8-13, 2:39, 2:42
    - Principles, policy 1:28, 1:29, 2:7, 2:27
    - Priorities 1:29, 1:46, 1:47, 1:59, 1:60-62, 2:38-40
    - Robertson, R. G., statement 2:6-13
    - Turner, Hon. J. N., statement 1:12-35
    - Revised, new 8:40-41, 8:49, 9:16-17, 10:19-20, 11:78, 11:80
- Constitution of Canada, Special Joint Committee
  - Agenda, recommended 1:15, 1:16
  - British North America Act, bringing to Canada from Westminster 7:7, 7:8
  - Constitutions other countries, secured 1:103
  - Hearings
    - Advertising 6:24-27
- Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales
  - Mémoire, «La Municipalité au sein de la Fédération canadienne» 8:3, 8:4, 8:10, 8:19, 8:21
- Commissaire de la réclamation indienne
  - Fonctions, mandat 8:85-86
- Commission Prévoist
  - Recommandation, école pour juges 5:29
- Commission sur le Biculturalisme et le Bilinguisme
  - Recommandations, étude 1:34, 1:98-99, 1:105, 3:19
- Conférence constitutionnelle
  - Accords avec provinces 1:34-35, 1:82-83, 1:88-89, 2:25, 2:46, 2:48
  - Canadiens langue française re: langue 1:34-35
  - Capitale nationale, langues officielles 1:34
  - Gouvernement fédéral, pouvoirs dépenser, programmes frais partagés 1:34, 1:40-42, 1:54, 1:118-119, 4:6-39, 4:44-91
  - Législatures fédérale, provinciales, accès champs taxation 1:34, 1:53
  - Réduction écarts régionaux 1:34
  - Services médicaux, bien-être social 1:35
  - Capitale nationale, décisions 1:110-111
  - «Charte canadienne des droits de l'homme» 1:29
  - Comité structure de la taxation, rapports 1:87, 1:96-97, 1:109, 1:120
- Comités
  - Affaires judiciaires 1:27, 1:71, 1:74, 1:77, 1:93, 1:110, 1:120, 5:9
  - Droits fondamentaux 1:27, 1:71, 1:73, 1:77, 1:93, 1:97-98, 1:108, 1:120
  - (des) Fonctionnaires, permanent, rapports 1:27, 1:28, 1:32, 1:33, 1:71-77, 1:89-95, 1:100, 1:105-109, 1:119, 1:120, 2:6, 2:24-25, 2:29-45, 2:50, 3:121-134, 4:77-91, 5:73-75, 6:13-15, 6:99-101
  - Langues officielles 1:27, 1:71, 1:73, 1:77, 1:93, 1:98-99, 1:108, 1:120
  - (de) Ministres, attributions, rapports 1:27, 1:71-73, 1:77, 1:98-100, 1:120, 3:20, 3:21-22 (du) Sénat 1:27, 1:71, 1:74, 1:93, 1:109
- Conclusions
  - Documents officiels 1:72
  - Réunions et 1ère séance travail 1:105-120
- Cour constitutionnelle spéciale, création 5:9-10, 11:40
- Disparités régionales 1:96-97, 1:106, 2:42, 4:55-57, 17:21
- Districts bilingues, établissement, pourcentage requis de population 8:31-35, 8:48-50
- Documents, études 2:42-44
- Documents de base
  - Cour Suprême, système judiciaire, table des matières, recueil 5:43-49, 5:50-75



- Anangements, dates, outside Ottawa 6:27
- McWilliams, David L., Legal Adviser, appointment, salary 6:4, 6:21, 6:22, 6:24, 7:13
- Orders of Reference 1:3-6, 1:85-88, 2:14-19
- Papers, publication 6:16-21
- Provincial observers from legislatures, five 1:65
- Provincial participation 1:42, 1:43
- Reports to the House  
First 1:10  
Second 1:10-11  
Third (Draft) 18:3-4
- Reports to the Senate  
First 1:7  
Second 1:8-9  
Third (Draft) 18:3-4
- Staff, appointment 6:4, 6:21, 6:23
- Constitutional Conferences**  
✓A Canadian Charter of Human Rights" 1:29  
Conclusions, official statements 1:72  
Conclusions of the Meetings and First Working Session 1:105-120  
Committees  
Canadian Capital Area 11:72, 11:77  
Continuing Committee of Officials 1:27, 1:28, 1:32, 1:33, 1:71-77, 1:89-95, 1:100, 1:105-109, 1:119, 1:120, 2:6, 2:24, 2:25, 2:29-45, 2:50, 7:30  
Fundamental Rights 1:27, 1:71, 1:73, 1:77, 1:93, 1:97, 1:98, 1:108, 1:120  
Judiciary 1:27, 1:71, 1:74, 1:77, 1:93, 1:110, 1:120, 5:9  
Ministerial 1:27, 1:71-74, 1:77, 1:98-100, 1:120, 5:9  
✓Official Languages 1:27, 1:71, 1:73, 1:77, 1:93, 1:98, 1:99, 1:108, 1:120  
The Senate 1:27, 1:71, 1:74, 1:93, 1:109  
Constitutional review  
Desirability 1:67-69, 1:107  
Procedure 1:66-81, 1:107-111, 1:116  
Davis, H. F., statement 1:66-81  
Equalization payments formula 6:16, 6:29-31, 7:43, 7:44  
✓Federal government  
Interdependence of government policies 4:9  
Provincial grants 4:6, 4:9, 4:10, 4:14, 4:32-36  
Spending power  
Principles in Constitution 4:9, 4:10  
Shared-cost programs 1:34, 1:40-42, 1:54, 1:118, 1:119, 4:6, 4:11-13, 4:28-30  
Use 1:49, 1:50, 1:53, 1:54, 4:7-11, 4:14, 4:24, 4:25, 4:29-32, 4:35, 6:32  
Federal policy, substantial agreement with provinces 1:34, 1:35, 1:82, 1:83, 1:88, 1:89, 2:25, 2:46, 2:48  
"Federalism for the Future" 1:28-30  
Income security  
Definition 7:14  
Droits fondamentaux, table des matières, recueil 3:47-62, 3:63-143  
Pouvoirs d'imposer et Constitution canadienne, table des matières, recueil 6:48-56, 6:57-105  
Sécurité du revenu et Services sociaux, table des matières, recueil 7:51-53, 7:54-87  
Subventions fédérales-provinciales, pouvoir de dépenser, table des matières, recueil 4:41-43, 4:44-91  
Exposés  
—Davis, H. F. 1:66-81  
—Johnson, A. W. 4:5-13  
—Robertson, R. G. 2:6-13  
—Strayer, B. L. 3:8-20  
«Le fédéralisme de l'avenir» 1:28-30  
Municipalités, responsabilités, droits 8:16-27, 9:56-67  
Ordinateur, système 1:79  
Pouvoir de dépenser, répartition compétences 4:8-39, 4:40-91, 6:15, 7:24-25, 7:30, 7:37, 9:27, 9:31-32, 9:54, 9:58, 9:60-61, 9:64, 9:153-154, 10:11, 10:20, 10:25  
Pouvoirs, répartition 1:72, 2:25, 2:26, 9:19-20, 9:29-30, 9:68-70, 9:123, 9:131-133, 11:59-63  
Priorités 1:71-72  
Procès-verbal, documents, déclarations 1:72  
Programme de travail 1:120  
Public, participation 1:25, 1:69, 1:80-81, 2:48-49  
Questions à l'étude, mandat 1:71, 1:106, 1:107, 2:24-25, 2:40  
Réunions  
Conclusions 1:105-120  
Première (fév. 1968) 1:26, 1:70-71, 1:105-106  
Seconde (fév. 1969) 1:26-27, 1:71, 1:107-111  
Troisième (déc. 1969) 1:27, 1:72, 1:116-120  
Premiers ministres 1:72, 1:112-115  
Publics, séances de travail 1:27, 1:72, 1:100-102  
Séance de travail (1ère), (juin 1969) 1:112-115  
Revision Constitution 1:67-69, 1:107  
Procédure 1:66-81, 1:107-111, 1:116  
Secrétariat 1:28, 1:42, 1:66, 1:70, 1:77-85, 1:92-94, 1:105, 1:107  
Sécurité revenu, services sociaux 1:116-118  
Services médicaux, bien-être, juridiction provinciale 1:35, 1:41, 1:49-51  
Sous-comités  
Capitale nationale 11:77  
Travail 1:76-77, 1:90-91, 1:94, 1:106, 1:107  
Télévision 1:69, 1:70  
Tribunaux, indépendance 5:9  
Voir aussi  
Constitution du Canada  
«(La) Constitution canadienne et le Citoyen»  
Document, préambule pour Constitution, étude 1:30-31, 3:8, 3:11, 5:5, 5:7, 5:24, 10:47, 10:49  
Propositions re: Cour Suprême 5:7-9

History 7:14  
 Powers, proposals 7:16-23, 7:25-31, 7:37-42  
 Retirement insurance plans 7:20-22 7:30-33, 7:36  
 "Income Security and Social Services" 1:116-118  
 Judiciary  
   Constitutional Court 5:9-12, 5:19, 5:27-29  
     Quebec, Province 5:9, 5:10, 5:17, 5:19  
   Federal-Provincial Courts, appointments 5:13-23  
   Independence 5:8  
   Ministerial Committee 1:27, 1:71, 1:74, 1:77, 1:93, 1:110, 1:120, 5:9  
   Supreme Court of Canada, previous decisions, departure 5:24-27  
 Medical, welfare services, provincial jurisdiction 1:34, 1:41, 1:49-51  
 Meetings  
   Conclusions 1:105-120  
   First 1:26, 1:70, 1:71, 1:105, 1:106  
   First ministers 1:72, 1:112-115  
   Second 1:26, 1:27, 1:71, 1:107-111  
   Third 1:27, 1:72, 1:116-120  
   Working sessions  
     First 1:112-115  
     Open 1:27, 1:72, 1:100-102  
 Papers, studies 2:42-44, 3:45-143, 4:41-91, 5:41-75, 6:48-106  
 Powers  
   Distribution 1:72, 2:25, 2:26, 4:23, 4:26, 4:32  
   Federal, Supreme Court of Canada for decision 4:26, 4:27  
 Priorities 1:71, 1:72  
 Proceedings, working papers, statements 1:72  
 Programme of work 1:120  
 Public participation 1:25, 1:69, 2:48, 2:49  
 Robertson, R. G., statement 2:6-13  
 Secretariat 1:28, 1:42, 1:66, 1:70, 1:77-85, 1:92-94, 1:105, 1:107  
 Background papers  
   "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament" 4:41-91  
   "Fundamental Rights" 3:45-143  
   "Income Security and Social Services" 7:49-87  
   "The Supreme Court and The Judiciary" 5:41-75  
   "The Taxing Powers and the Constitution of Canada" 6:48-105  
 Shared-cost programs  
   Basic 6:31  
   Jurisdiction 4:16  
   Provinces, non-participating, compensation 4:12, 4:19, 4:30, 4:31, 6:31  
   Selection 4:18-20, 4:22, 4:23  
 Social security, definition 7:13  
 Social services  
   Definition 7:14  
   History 7:15  
   Powers, proposals 7:16, 7:23-27

## Constitution du Canada

Acte Amérique Nord britannique  
   Modifications 2:27, 2:31, 2:47  
   Rôle municipalités, droits 8:16-17, 8:22-24  
 Admission nouvelles provinces, formule pour 14:12  
 Comités législatifs provinciaux 1:43  
 Compétence provinciale, sécurité sociale 1:50-51, 4:8, 12:16-20, 12:22-24  
 Constitutions autres pays, étude 1:103, 2:44-45, 3:39-42, 7:8-9  
 Coopération fédérale-provinciale-municipale, création organisme 10:23-24  
 Député, agent liaison entre municipalités et gouvernement fédéral 11:19  
 Droits des municipalités, définition 8:20-27, 10:24  
 Formule de modification  
   Accord, limite temps 1:39, 1:55-56, 2:27-28  
   Attitude des provinces 1:37-38, 1:47-49  
   Avis gouvernement fédéral 1:39-40, 1:48, 2:27-28, 2:37  
 Formule Fulton-Favreau 1:47, 1:67, 2:31-32, 9:22, 9:38-39  
 Historique (1763) (1774) 16:7-8, 17:54-55, 17:62  
 Intégration  
   Charte droits de l'homme 2:20-27, 3:11, 3:43-44, 9:132, 10:32, 11:102-105, 12:39, 17:26  
   Droits linguistiques 3:23, 11:28  
 Modifications  
   Accroissement pouvoirs provinciaux, locaux 9:123, 9:131-133  
   Formulation par gouvernements fédéral, provinciaux, critiques 1:36, 1:56-58  
   Gouvernements provinciaux, changement politique 1:57-58  
   Pouvoirs non utilisés par provinces pris par fédéral 9:73  
   Provision pour pouvoirs re: 2:23-24  
 Municipalités, statut spécial 11:53  
 Objectifs de base 1:22, 9:145-146, 12:24  
 Opinions sur  
   Monarchie 8:52, 8:59, 8:85-87, 10:32, 10:36, 10:37, 10:38-39, 10:43, 10:45, 11:41-42  
   Nouvelle Constitution 9:8-9, 9:16-17, 9:83, 9:97-98, 9:118-119, 10:11, 10:19-20, 10:32, 11:27, 11:28-30, 11:50-52, 11:80-85, 11:90, 11:96-99  
 Pouvoirs  
   De dépenser, droit 4:8-39, 4:40-91, 6:15, 7:24-25, 7:30, 7:37, 9:27, 9:31-32, 9:54, 9:58, 9:60-61, 9:64, 9:153-154, 10:10, 10:20, 10:25  
   D'imposer 6:8-47, 6:48-105  
   Répartition 1:38-39, 1:46  
 Préambule  
   Articles insérés 1:51-52  
   Rédaction 1:60-61  
 Préambule, suggestions  
   Document 1:30-31  
   Péréquation, imposition 6:16

- Tax fields, access 1:34, 1:53
- Taxation
- Business 6:10-12, 6:42, 6:43
  - Death duties 6:12, 6:13
  - Equalization 6:16, 6:29-31, 7:43, 7:44
  - Estate tax 6:13
  - Income, negative tax 4:32
  - Personal income 6:10, 6:30
  - Powers, division 6:8, 6:30-32
  - Real property 6:12
  - Resources, division 4:35, 6:35-37
  - Sales 6:13-15, 6:29, 6:30
  - Spending, Federal-Provincial consultation 6:15, 6:16
  - Television 1:25, 1:69-70
  - See also*
  - Individual Provinces
- Courchene, Dave, President, Manitoba Indian Brotherhood**
- Constitutional amendments, application to Indian people 9:76-89
- Courts**
- Judges, appointment 11:29, 11:39-40
- Culture**
- Multiculturalism 8:45, 8:47-48, 8:82-83
  - Preservation 8:30, 8:34-35, 8:77, 8:79, 12:41
- Davis, H. F., Secretary, Constitutional Conference**
- Statement, constitutional review 1:66-81
- Dawson City, Yukon Territory**
- Brief 13:7-8
- Democracy**
- Enterprise system 10:40-41, 10:50, 10:54
  - Human rights 10:47-57
  - Threats 10:58-75
- Deschambault, Mrs. Ethel, Past President, Thompson Section, Manitoba Metis Federation**
- Metis, problems 12:24-39
- Donnelly, Murray, Professor of Political Science, University of Manitoba**
- Brief, presentation 9:8-16
  - Powers, division, federal, provincial 9:9-46
- Drybones Case**
- Canadian Bill of Rights, 1960 3:9, 3:30, 3:31, 3:38, 11:104-105
- Eagle, Tom, Vice-President, Manitoba Metis Federation**
- Brief, presentation 9:121-125
- Réduction écarts régionaux 1:34, 1:38, 1:46, 1:50-53, 1:119
  - Procédé consultatif, insuffisance 11:61-62
  - Rapatriement 9:21-23, 10:32, 10:33, 17:11, 17:27, 17:46-47
  - Recommandations re: droits autochtones et traités 11:80, 12:31-39, 13:37, 15:10-15, 15:25-30, 15:31-39, 15:41-51, 17:54-67
  - Référendum national 1:37, 1:38, 11:97-98, 11:99, 11:101-102
  - République, statut de 11:28, 11:32, 11:41-42
  - Révision
    - Buts, motifs 1:23, 1:43-47, 2:7, 2:10-11, 2:38
    - Conférence constitutionnelle, progrès, procédure 1:116
    - Difficultés 2:9, 2:19, 2:25
  - Exposé
    - Davis, H. F. 1:66-81
    - Robertson, R. G. 2:6-13
    - Turner, hon. J. N. 1:12-35
  - Fréquence 9:65
  - Gouvernement du Canada
    - Flexibilité 1:24-25, 1:47
    - Propositions, vues 1:25, 1:46-47, 1:50, 2:8-13, 2:39, 2:42
  - Mise en marche 1:26, 1:69
  - Nécessaire 9:48-50, 9:59, 9:143-161, 11:14, 11:35, 11:50-52, 16:24
  - Principes, politique 1:28-29, 2:7, 2:27
  - Priorités 1:29, 1:46-47, 1:59, 1:60-62, 2:38-40
  - Souhaitable 1:67-70, 2:7-9, 2:19, 2:24
  - Serment d'allégeance Néo-Canadiens, texte 11:46
  - Système judiciaire 1:110, 5:5-38, 5:41-75
  - Texte, articles insérés 1:51-52
  - Voir aussi*
  - Conférence constitutionnelle
- Constitution du Canada, Comité spécial mixte sur la**
- Audiences publiques 6:4, 6:24-25
  - Conseiller juridique, nomination, traitement 6:3-4, 6:21-22, 6:24, 7:13
  - Constitutions autres pays, étude documents 1:103
  - Observateurs législatifs provinciales, cinq 1:65
  - Ordres de renvoi, mandat, responsabilités 1:3-6, 1:85-88, 2:14-19, 3:33, 7:77
  - Participation des provinces 1:42-43
  - Personnel 6:3-4, 6:23-24
  - Recommandations sous-comité
    - Programme et Procédure 1:15-16
  - Visites aux provinces 1:36, 6:27, 8:7-8
  - Yukon, renseignements re: statut financier, impôt 13:3 13:29
- «(La) Constitution et le peuple du Canada»
- Voir*
- «(La) Constitution canadienne et le Citoyen»
- Convention européenne des droits de l'homme**
- Étude 3:11-13, 3:35, 3:40

**Education**

- Financing 8:11-14, 8:22, 9:18, 11:23-25, 11:81-82, 17:49
- Languages, mother 8:37-38, 12:25, 12:36
- Portability 9:11, 9:34-35, 9:42, 12:42
- Responsibility, jurisdiction 8:11-12, 8:22, 8:52, 8:55-57, 8:65-66, 8:86, 8:90, 9:18, 11:81-82, 11:124, 17:47-48, 17:50-53
- Uniformity 8:55, 8:65-66, 9:35, 13:16-17, 17:50

**Elections**

- Candidates, qualifications 10:62-63, 10:73

**Erickson, William, President, Chamber of Commerce, Churchill, Manitoba**

- Churchill, problems 17:7-17

**Eskimos**

- See*
- Native People

**Ethnic Groups**

- Recognition 8:28-49, 11:80

**The European Convention on Human Rights**

- Comparison similar documents 3:12, 3:13, 3:40

**Federal Government**

- Municipalities, relationship, responsibilities 8:10, 9:66-67, 9:74, 9:148-161, 10:8-28, 11:10-22, 11:47-64, 11:82

- Provincial governments function, participation 8:60-61

- Spending power 9:13, 9:17, 9:27-28, 9:31-32, 9:54, 9:58-61, 9:153-154, 9:158

*See also*

- Federal-Provincial Relations

**"Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament"**

- Background Papers
- Table of Contents 4:41-43
- Text 4:44-91

- Johnson, A. W., statement 4:5-13

- Paper, federal spending power 1:31, 1:32

**✓ Federal-Provincial Relations**

- Delegation power 9:28-30, 9:38-39, 9:43-45
- Equalization formula, grants 9:12-13, 9:17, 9:24-26, 9:32

- Federal spending power 9:13, 9:17, 9:27-28, 9:31-32, 9:54, 9:58-61, 9:153-154, 9:158

- Powers, division, concurrence, jurisdiction 9:9-46, 9:67-70, 9:148-151, 11:81-82, 17:8-10, 17:12-13, 17:30-35

- Social services, strain 9:23-24

- Spending powers, formula 9:37

**"Federalism and International Conference on Education"**

- Paper, federal government 1:33, 1:34

**Courchesne, M. Dave, Président, Fraternité indienne du Manitoba**

- Exposé, droits des Indiens 9:76-89

**Cour Suprême du Canada**

- Création, structure, compétence 5:6-8, 5:9-13, 5:24-33, 5:35, 5:41-75, 9:63-64

- Juges, nomination 5:11, 5:13, 5:18, 5:21

- Recommandations re: 5:7-9, 11:32-33, 11:39-40

**Cour Suprême du Canada, Loi sur la**

- Dispositions 5:6-7, 5:32

**Cour Suprême et le Système judiciaire**

- Recueil, Secrétariat

- Conférence constitutionnelle 5:41-75

**Davis, M. H. F., Secrétaire, Conférence constitutionnelle**

- Exposé, revue Constitution 1:66-81

**Davis, hon. W. G., Ministre de l'Éducation, province Ontario**

- Déclaration, écoles langue française 3:98-109

**Dawson, Yukon**

- Industrie du tourisme, routes 13:20-26

**Déclaration des droits de l'homme**

- Stipulations 3:30-31, 3:38

**(La) Démocratie urbaine et la Constitution canadienne**

- Mémoire, Institut des études urbaines, Université du Manitoba 9:143-161

**Deschambault, Mme Ethel, Ancienne présidente, section locale Thompson, Manitoba Metis Federation**

- Mémoire, droits des Métis 12:24-26, 12:27-29, 12:31, 12:33

**Dojack, M. Charles, Ex-président, Canada Press Club**

- Modifications à Constitution 8:40-46

**Donnelly, Prof. Murray, Département sciences politiques, Université du Manitoba**

- Décentralisation pouvoirs, délégation 9:29-32, 9:43-46

- Éducation, problème 9:11-12, 9:18-19, 9:29, 9:34-36, 9:42

- Exposé, nouvelle Constitution 9:8-16

**Droits de la femme**

- Exposé, Carolyn Garlick 9:134-141

**Droits de traité**

- Étude générale, Indiens 9:85-86



**"Federalism and International Relations"**

Paper, federal government 1:33, 1:34

**"Federalism for the Future"** ✓

Paper, Constitutional Conference 1:28-30

Robertson, R. G., statement 2:6-13

**Fulton-Favreau Formula**

See

Constitution of Canada

**"Fundamental Rights"**

Background Papers

Table of Contents 3:46-62

Text 3:63-143

**Gallant, Edgar, Deputy Secretary to the Cabinet  
(Federal-Provincial Relations)**

Constitutional Conference 2:49

**Garlick, Carolyn, Winnipeg, Manitoba**

Women, equal rights 9:134-141

**Gonick, Cy, M. L. A., Manitoba**

Statement, remarks 9:97-118

**Hilker, R. G., P. Eng., Consulting Geologist, Whitehorse, Yukon Territory**

Senate reform 14:43-50

**House of Commons**

See

Parliament

**Housing**

Responsibility, jurisdiction 8:19, 8:26-27, 9:51-54,  
9:73-74, 9:155-158, 10:16, 11:21-22

Rural 9:74-75, 9:152

**Hudson, R. E., Past President, Whitehorse Chamber of Commerce**

Brief, presentation 16:33-38

**Immigration**

Immigrants, citizenship 8:40, 8:46, 8:83

Policies 12:11-15, 12:21

Visa system 8:53, 8:86-87, 8:91-94

**Income Security**

Definition 7:14

Expenditures 7:16

History 7:15

Jurisdiction, provincial 7:14, 7:23, 7:25-31, 9:9-10

Powers, proposals 7:16-23, 7:25-31, 7:37-42

Retirement insurance plans 7:20-22, 7:30-33, 7:36

**"Income Security and Social Services"**

Background Papers

**Droits des Indiens**

Exposé, Dave Courchesne, Président, Fraternité  
Indiens du Manitoba 9:76-89

**«(Les) Droits fondamentaux»**

Recueil, Secrétariat Conférence constitutionnelle  
3:45-143

**«(The) Dynamics of Federalism in Canada»**

Article, «Canadian Journal of Political Science»,  
1967-68 7:35

**Eagle, M. Tom, Vice-Président, Fédération des Métis du Manitoba**

Exposé, remarques 9:119-125, 9:126-133

**Éducation**

Problème, responsabilités, droits 8:10-14, 8:22,  
8:37-38, 8:52, 8:55, 8:56-57, 8:65-66, 8:90,  
9:11-12, 9:18-19, 9:29, 9:34-36, 9:42, 10:66-67,  
10:72, 11:23-25, 11:81-82, 13:16-17, 13:32,  
17:47, 17:54-62

**Erickson, M. William, Président, Chambre de Commerce, Churchill, Man.**

Exposé, nomination ombudsman national 17:7-11

**Esquimaux**

Droits, éducation 12:32, 17:53, 17:54-60, 17:62,  
17:65

**États fédéraux**

Imposition, systèmes autres pays 6:27-28, 6:40,  
7:8-13

**États-Unis**

Comparaisons

District de Columbia, région Capitale nationale  
11:70-71, 11:75

Pouvoirs d'imposer 7:9-10

Système judiciaire 5:12, 5:17, 5:28, 5:29, 5:35

Constitution, description 3:39-42, 9:65

**«Federalism and Fiscal Adjustment»**

Ouvrage, R. J. May 7:12

**«(Le) Fédéralisme de l'avenir»**

Document

Conférence constitutionnelle 1:28-30

Principes exprimés 1:28-30, 4:8

Exposé, Robertson, R. G. 2:6-13

**«Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation»**

Document, gouvernement fédéral 1:33-34

**«Fédéralisme et relations internationales»**

Document, gouvernement fédéral 1:33-34

- Contents 7:50-52  
Text 7:54-87  
Federal spending power 9:10-11  
Johnson, A. W., statement 7:13-25  
Paper, federal government 1:32, 1:33
- Indians**  
Aboriginal treaty rights 8:73-80  
Bill of rights 11:80  
Constitutional amendments, application 9:76-89  
Problems, status 15:10-12, 15:15, 15:25-38, 15:43,  
15:45, 15:48-49, 16:9, 16:19-20, 16:32  
Responsibility for 9:81-82, 12:26
- Institute of Urban Studies, University of Winnipeg**  
Brief 9:47-55, 9:143-161
- Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg**  
Brief 8:51-53
- Johnson, A. W., Secretary of the Treasury Board**  
"Federal-Provincial Grants and the Spending Power  
of Parliament", statement 4:5-13  
"Income Security and Social Services", statement  
7:13-25
- Johnston, Dr. Blain, President, Chamber of Commerce**  
Brief, presentation 12:41-43
- Kear, Professor A. R., Winnipeg, Manitoba**  
Canadian Capital Area, governmental arrangements  
11:70-76
- Language**  
British North America Act, statement 11:94  
Constitutional Conference, Official Languages Com-  
mittee 1:27, 1:71, 1:73, 1:77, 1:93, 1:98-99,  
1:108, 1:120  
Education 8:37-38  
Linguistic rights 3:23-28, 11:28  
French  
Attitude 1:23, 1:24, 1:68  
Provinces, substantial agreements reached 1:34,  
1:35  
Mother tongues 8:31-34, 8:76-77, 8:79  
Official Languages Act 8:30-32, 8:36-37, 8:77  
Bilingual districts 8:31-32, 8:48, 8:77-79  
*See also*  
Bilingualism
- Leger, Jules, Under Secretary of State**  
Linguistic rights 3:24-28
- Linton, W. I., Director, Tax Base Research Division,  
National Revenue Department**  
Tax terms, definition 6:37, 6:38  
Taxation provincial, double 6:34
- Long, Harold, St. Boniface, Manitoba**  
Senate, elected, proposal 11:64-69
- Fédération canadienne des Maires et des Municipalités**  
Mémoire, énoncé de principes 8:3, 8:9-10, 8:15,  
8:19, 8:21, 11:49
- Fédération des Métis du Manitoba**  
Historique, activités 9:121-122, 9:129, 9:162-164
- Femmes**  
*Voir*  
Statut de la femme
- Foucault, M. Jules, Étudiant, R. D. Parker Collegiate,  
Thompson, Man.**  
Mémoire, sécurité sociale 12:16-18
- Fonction publique du Canada**  
Pouvoirs 15:11, 15:22, 15:44-46, 15:48
- Fraternité indienne du Manitoba**  
Exposé, Dave Courchesne 9:76-81, 17:56
- Gallant, M. E., Sous-secrétaire du Cabinet, Relations  
fédérales-provinciales**  
Conférence constitutionnelle 2:49
- Garlick, Mme Carolyn, Winnipeg**  
Exposé, droits de la femme 9:134-141
- Gonick, M. Cy, Prof., Université du Manitoba, Député,  
Assemblée législative du Manitoba**  
Exposé, remarques 9:97-109
- Gouvernement fédéral**  
Pouvoir  
De délégation 9:28-29, 9:38-39, 9:43, 9:52, 9:56  
De dépenser 4:43-91, 7:24-25, 7:30, 9:27,  
9:31-32, 9:54, 9:58, 9:60-61, 9:64, 9:153-154,  
10:20, 11:63
- Gouvernement métropolitain, Winnipeg, St-Boniface,  
etc., Man.**  
Mémoire 8:9-14  
Pouvoirs, autorité 11:11-12, 11:15
- Gouvernements municipaux**  
Pouvoirs  
De dépenser 10:11, 10:20, 10:25  
Délégation, responsabilités 9:45, 9:52, 9:56  
D'imposer 11:10, 11:16-17  
Responsabilités, autorité 9:56-67, 10:7-10, 10:20,  
10:24, 10:25, 11:9-14, 11:19-20, 11:48-51, 11:54
- Gouvernements provinciaux**  
Pouvoir  
De délégation 9:29, 9:38-39, 9:43, 9:52-53, 9:56  
D'imposer 11:95  
Responsabilités 11:62-63, 11:95

- Lysyk, K., Adviser, Constitutional Review Section, Privy Council Office**  
Federal powers, Supreme Court of Canada for decision 4:26, 4:27
- Manitoba**  
Government levels, changes 8:13  
Supreme Court of Canada, judges 5:29
- Manitoba Indian Brotherhood**  
Brief 9:76-81
- Manitoba Metis Federation**  
Brief 9:121-125, 9:162-164  
Thompson Section 12:24-26
- Maxwell, D. S., Deputy Minister of Justice, Deputy Attorney General**  
"The Supreme Court of Canada and the Judiciary", statement 5:5-9
- McWilliams, David L., Legal Adviser to the Constitution of Canada, Special Joint Committee**  
Appointment, salary 6:4, 6:21, 6:22, 6:24, 7:13
- Metis**  
Definition 12:26-29  
Democratic participation, equality 9:124-125, 9:127-133, 12:25-26, 12:29-35  
Responsibility for 9:122-123, 9:127, 9:131-132, 12:26  
*See also*  
Native People
- Metropolitan Government**  
*See*  
Municipalities
- Miller, D. C., former Mayor, Dawson City, Yukon Territory**  
Brief, presentation 13:7-8
- Monarchy**  
Abolishment 11:41-42  
Preservation 8:52, 8:58, 8:85, 8:87, 10:32, 10:36, 10:38-40, 10:43-45
- Monnin, Michel, Vice-Président, Société franco-manitobaine**  
Brief, presentation 11:26-30
- Municipalities**  
Assemblies 11:105-106  
British North America Act, role 8:15-16  
Constitutional status 8:15-17, 8:19-25, 10:24-25, 11:11-12, 11:18-19  
Educational responsibilities, financing 8:11-14, 8:22, 11:23-25
- Habitat rural**  
Responsabilité fédérale 9:75, 9:152
- Hilker, M. R. G., P. Eng., Géologue conseil, Yukon**  
Pollution Yukon 14:34  
Réforme Sénat 14:43-44
- Hlynska, Dr Izdiore, Comité ukrainien du Canada**  
Avancement fonctionnaires, conditions usage langues officielles 8:35-36, 8:50
- Hodgkinson, M. R. A., Commissaire adjoint du Yukon**  
Dépenses pour éducation, budget du Yukon 16:62-64
- Hudson, M. R. E., Ancien président, Chambre de Commerce, Whitehorse, Yukon**  
Mémoire, statut provincial du Yukon 16:33-38
- Immigration**  
Recommandations 8:53, 8:70-79, 8:91-94, 12:11-16, 12:20-21
- Inde**  
Pouvoirs d'imposer 7:10-11
- Indiens**  
Éducation sociale, intégration 15:12, 15:26, 15:35-38, 15:48-49  
Recommandations re: droits, éducation 11:80, 12:31-39, 13:37, 15:10-15, 15:25-30, 15:31-39, 15:41-51, 17:54-67  
Révocation, Loi sur 15:40
- Institut des études urbaines, Université du Manitoba**  
Mémoire 9:143-161
- «Jaycees»**  
Description organisation 8:51  
*Voir aussi*  
(Les) J. C. du District de Winnipeg
- (Les) J. C. du District de Winnipeg**  
Mémoire sur Constitution du Canada 8:84-95
- Johnson, M. A. W., Secrétaire, Conseil du Trésor**  
Exposé  
Répartition compétences 4:5-13  
Sécurité revenu, services sociaux 7:13-25
- Johnston, Dr Blain, Président, Chambre de Commerce, Thompson, Man.**  
Exposé 12:42-43
- Johnston, M. Ron, Manitoba Metis Federation**  
Enseignement langues indiennes 12:36
- Juges**  
Nomination 5:11-23, 5:29

- Elimination 11:19-20  
 Financial burdens, revenues, taxation 8:16, 8:18-19, 10:13-14, 10:20-21, 11:10-11, 11:16-17  
 Housing 8:19, 8:26-27, 9:53-54, 10:16, 11:21-22  
 Provincial, federal governments, relationship, responsibilities 8:10, 9:66-67, 9:74, 9:148-161, 10:8-28, 11:10-22, 11:82  
 Responsibilities, powers 9:45, 9:56-60, 9:75-76, 9:148-151, 12:42  
 Taxation 6:11, 6:12, 6:34, 6:35  
*See also*  
 Canadian Federation of Mayors and Municipalities  
 Cities and Towns
- "The Municipality in the Canadian Federation"**  
 Canadian Federation of Mayors and Municipalities, position paper 8:9-10, 8:15, 8:17, 11:49
- Nabess, Andrew, Thompson, Manitoba**  
 Metis, problems 12:30-39
- Naidu, Dr. M. V., Head, Department of Political Science, Brandon University**  
 Democracy, threats 10:58-75
- National Capital Region**  
*See*  
 Canadian Capital Area
- Native People**  
 Problems, status 15:10-12, 15:15, 15:25-38, 15:43, 15:45, 15:48-49, 16:9, 16:19-20, 17:54-67
- Neilsen, Erik, M.P.**  
 Yukon Territory, provincial status 13:8-12
- New Brunswick**  
 Taxation, sales, pooling 6:29
- Nova Scotia**  
 Preamble, taxation equalization, suggestion 6:16
- Official Languages Act**  
*See*  
 Language
- Ombudsmen**  
 System, creation, role 17:10-11, 17:17-29, 17:38
- Parliament**  
 Cabinet, responsibility to 11:175, 11:178, 14:48  
 House of Commons  
 Constituency forums 9:90-95  
 Powers 11:109-110, 11:178  
 Representation 13:36-37  
 Reform 11:177-178  
 Senate
- Kear, Prof. A. R., Winnipeg, Man.**  
 Exposé, Capitale nationale, mémoire 11:69-72, 11:125-179
- Kearns, Père Brian, o.m.i., Upper Liard, Yukon**  
 Agent indien, abolition poste 15:31-39
- Krueger, M. Leonard, Winnipeg**  
 Exposé 11:113-123
- Langues officielles**  
 Districts bilingues, établissement 8:31-35, 8:48
- Ligue canadienne des droits de l'homme**  
 Buts, objectifs 10:37
- Linton, M. W. Ivan, Directeur, Division recherche en impôt foncier, Ministère du Revenu national**  
 Droits successoraux, impôt sur successions 6:34, 6:37-38
- Long, M. Harold, Manitoba**  
 Mémoire sur Sénat 11:64-69
- Lysyk, M. K., Conseiller, Révision constitutionnelle, Bureau du Conseil privé**  
 Conflits, régimes assurances fédéral, provinciaux 7:31-32
- Manitoba, Province du**  
 Mémoire, question constitutionnelle  
 Droits fondamentaux 3:109-113  
 Pouvoirs d'imposer 6:93-94  
 Système judiciaire 5:70-71
- Maxwell, M. D. S., c.r., Sous-ministre de la Justice, Solliciteur général adjoint**  
 Exposé, Cour Suprême, attitude gouvernement 5:5-9
- May, R. J.**  
 Auteur, «Federalism and Fiscal Adjustment» 7:12
- McCallion, M. Frank, enseignant, Churchill, Man.**  
 Droits des autochtones 17:54-62, 17:66
- McWilliam, M. David L.**  
 Conseiller juridique du Comité, nomination 6:4, 6:21-22, 6:24, 7:13
- Métis**  
 Définition pratique, historique 1870 12:26-29  
 Problèmes, nombre, droits 9:126-127, 12:24-29, 17:56
- Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg**  
 Mémoire, pouvoirs gouvernement métropolitain 8:9-14, 11:11-12  
*Voir aussi*



- Abolishment 8:63-64, 10:32-34, 11:28-29, 12:37-38
- Constitutional Conference Committee 1:27, 1:71, 1:74, 1:93, 1:109
- History 11:170-171
- Powers 11:109-110, 11:172, 11:176-178, 14:43-45, 14:48, 14:51-52, 16:37
- Reform 8:52, 8:60-66, 8:86, 10:32, 11:28-29, 11:64-69, 14:52-53, 16:37
- Representation, regional 8:61-63, 8:65, 8:89, 10:35, 11:28-29, 11:64, 11:108-109, 11:166, 11:171-173, 11:177, 11:179, 13:36-37, 14:43-44, 14:50
- Representatives, election, appointment 8:52, 8:57-59, 8:63, 8:86, 8:89, 10:32-34, 11:29, 11:64-69, 11:107, 11:109, 11:111-112, 11:172-179, 12:31, 12:38, 12:42-43, 14:43, 14:45, 14:51-53, 16:37, 16:41
- Responsibility, jurisdiction 9:39-42, 10:29-30, 12:34, 14:31-35, 16:35, 16:39-40
- Potential Future Governmental Arrangements for the Canadian Capital Area  
Brief, Kear, A. R. 11:125-163
- Residential System  
Creation, problems 8:59
- Provinces  
Assemblies, provincial versus municipal 11:105-106  
Constitutional issues, clarification 1:35, 1:36  
Constitutional reform, desirability 1:68, 1:69, 2:20, 2:36  
Courts, federal government position 5:13-21, 5:27, 5:28, 5:37  
Creation, formula 14:10, 14:12, 14:20-21, 15:24, 16:36, 16:40, 16:44  
Federal government grants 4:6, 4:9, 4:10, 4:14, 4:32-36  
Grants outside Province 4:13-15, 4:31  
Jurisdiction  
Exclusive areas 9:13, 9:17, 9:26-28, 9:31-32, 9:54  
Income security, social services 7:14, 7:16, 7:27-35, 7:39-42, 9:9-16, 9:24, 9:35-36  
Legislative committees 1:43, 1:95  
Linguistic rights 3:23-27  
Municipalities, relationship, responsibilities 8:10, 9:66-67, 9:74, 9:148-151, 10:8-28, 11:10-22, 11:47-64, 11:82  
Natural resources, jurisdiction 9:39-42  
Propositions setting forth preliminary views 1:75, 1:84, 1:89, 2:42  
Responsibilities, fiscal resources 9:148  
Revenues, expenditures within Province 4:16, 4:17  
Shared-cost programs  
Budgetary problems 9:23-26  
Federal prior consultation 4:6, 4:9
- Gouvernement métropolitain, Winnipeg, St-Boniface, Man.
- «Metropolitan Units of the Junior Chamber of Commerce»  
Voir  
J. C. (Les) du district de Winnipeg «Jaycees»
- Miller, M. D. C., ancien maire, Dawson City, Yukon  
Exposé, économie du Yukon 13:7-8, 13:12-15, 13:18-22
- Monarchie  
Recommandations 8:52, 8:59, 8:85-87, 10:32, 10:36, 10:37, 10:38-39, 10:43, 10:45, 11:41-42
- Monnin, M. Michel, Vice-président, Société franco-manitobaine, St-Boniface  
Mémoire, présentation 11:26-30, 11:31-42
- Multiculturalisme, multilinguisme  
Nature du pays 8:42, 8:48-49
- «(La) Municipalité au sein de la Fédération canadienne»  
Mémoire, Fédération canadienne des maires et municipalités 8:3, 8:4, 8:10, 88:19, 8:21
- Nabess, M. Andrew, citoyen, Thompson, Man.  
Mémoire, statut des Métis 12:30-31
- Naidu, M. M. V., Directeur, Faculté des sciences politiques, Université de Brandon, Man.  
Mémoire, principes constitutionnels, commentaires 10:57-65, 10:66-75
- Nielsen, M. Erik, Député, Yukon  
Yukon  
Exposé, statut du 13:8-12  
Réforme constitutionnelle du 15:16-20
- Nouveau-Brunswick, Province du  
Mémoire, question constitutionnelle  
Droits fondamentaux 3:71-85  
Pouvoirs d'imposer, dépenser 4:44-61, 6:58-71  
Système judiciaire 5:50-67  
Taxe de vente 6:29, 6:66-67
- Nouvelle-Écosse, Province de la  
Mémoire, question constitutionnelle  
Droits fondamentaux 3:69-77  
Péréquation 6:16, 6:57-58  
Système judiciaire 5:50
- Ombudsman national  
Création poste 17:7-29, 17:32, 17:37-38
- Ontario, Province d'  
Déclaration, hon. W. G. Davis, écoles langue française 3:98-106

- Jurisdiction 4:16, 4:17  
 Non-participating, compensation 4:12, 4:19, 4:30-31  
 Phasing-out 9:98-100  
**Taxation**  
 Double between provinces 6:33  
 Equalization 6:16, 6:29-31, 7:43, 7:44  
 Estates, succession duties 6:38  
 Federal-provincial consultation 6:44-46  
 Jurisdiction, clarification 11:94-95  
 Personal income 6:10, 6:30  
 Powers 6:8-13, 6:40-43  
 Sales 6:13-15, 6:29  
**Western**  
 Development, program 11:82-84  
 Political representation 11:165-166, 11:171  
 "Toward a More Effective Position for the West Within the Federal Parliament", brief, C. F. Osler 11:164-179  
*See also*  
 Federal-Provincial Relations  
 Individual provinces
- Public**  
 Discussions, participation 1:25, 1:69
- Quebec Pension Plan**  
 Funds at present 7:36
- Quebec, Province of**  
 Constitutional Court, position 5:9, 5:10, 5:17, 5:19  
 Judges of Courts 5:17, 5:18, 5:28-31  
 Role, special 9:99-100, 9:103-104, 9:114, 9:116-117, 10:21-22, 11:27-28, 11:34, 11:36-38, 11:42-45, 11:89-90  
 Situation, propositions 1:23, 1:24, 1:48, 1:49, 1:75, 1:84, 1:85, 1:95, 2:9, 2:19, 2:24, 2:37, 2:42  
 Taxation proposals  
 Estate taxes, succession duties 6:13  
 Federal powers real property 6:12
- Rebchuk, Sean, Alderman, City of Winnipeg**  
 Brief, presentation 8:14-17
- Regional Economic Disparity Committee**  
 Constitutional review, relationship 1:87, 1:96, 1:97, 1:109
- Regional Economic Expansion Department**  
 Programs 10:8-9, 10:12-13, 10:17, 11:49, 17:40, 17:42
- Republic**  
 System proposed 11:28, 11:32, 11:41
- Resources**  
 Canadian sovereignty 8:52, 8:54, 8:85, 8:87-88, 8:95, 11:84, 12:42
- Impôt, revenu des particuliers 6:30  
 Mémoire, question constitutionnelle  
 Droits fondamentaux 3:106-109  
 Pouvoir de dépenser 4:63-71, 6:74-93  
 Sécurité sociale, répartition pouvoirs 7:72-82  
 Système judiciaire 5:69-70
- Osler, M. Cam F., Expert en économie, Ville de Winnipeg**  
 Mémoire situation Ouest 11:106-111, 11:164-179
- Parti communiste du Canada**  
 Définition mot nation 11:79  
 Mémoire, nouvelle Constitution 11:78-85, 11:86-90
- Pearson, M. William, Brandon, Man.**  
 Contacts différents, paliers gouvernements 10:25-28
- Péréquation**  
 Formule, services 7:43-44, 9:13, 9:17, 9:24-26, 9:31
- Pollution**  
 Aspects sanitaires, juridiction, contrôle 7:26, 7:27, 9:41-42, 14:34-35, 16:6, 16:35, 16:39
- «(Les) Pouvoirs d'imposer et la Constitution du Canada»  
 Recueil, Secrétariat Conférence constitutionnelle 1:32, 6:48-105
- Pouvoirs d'imposition**  
 Droits  
 Extra-territoriaux 6:10  
 Successoraux 6:12-13  
 Gouvernement fédéral 6:8-47, 6:57-105  
 Impôt  
 Propriété foncière 6:12  
 Revenu des  
 Entreprises 6:10-12  
 Particuliers 6:9-10, 6:28  
 Ventes, transactions 6:13-15, 6:29-30  
 Péréquation 6:16, 6:29-30, 6:32, 6:43  
 Provinces 6:8-47, 6:57-105  
 Villes, municipalités 6:34-35
- Pouvoirs législatifs**  
 Communs, avantage 9:26-27
- Provinces**  
 Comités législatifs 1:43, 1:95  
 Compétence  
 Assurance-chômage 7:29, 7:41-42  
 Assurance-retraite 7:20, 7:23, 7:29-32  
 Assurance-revenu 7:14, 7:18-20, 7:23  
 Assurance-santé 7:24-25  
 Programmes conjoints, pouvoir de dépenser 4:6-39, 4:40-91, 7:24-25  
 Sécurité sociale 1:50, 4:8, 7:14

- Provincial jurisdiction 9:39-42, 12:34
- Robertson, David H., Secretary-Treasurer, Yukon Chamber of Mines**  
Brief, presentation 14:7-10
- Robertson, R. G., Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet**  
"Federalism for the Future", statement 2:6-13
- Roeder, Hans, President, Canada Press Club**  
Brief, presentation 8:39-40
- Ross, William, Leader, Manitoba Provincial Committee, Communist Party of Canada**  
Brief, presentation 11:78-85
- Rotheny, G. O., Professor of History, University of Manitoba**  
Brief, presentation 11:90-99
- Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism**  
Canadian Capital Area, study 11:126, 11:140-152
- St. Boniface, Manitoba**  
Brief 11:9-14
- Senate**  
*See*  
Parliament
- Shaw, Dr. E. C., Physician, Winnipeg, Manitoba**  
Constituency forums 9:90-96
- Shorrt, Ken, Newspaperman, Yukon Territory**  
Status, Yukon Territory 16:51-69
- Social Security**  
Definition 7:13  
Responsibilities, federal, provincial 12:16-22
- Social Services**  
Definition 7:13, 7:23, 7:24  
Expenditure 7:16  
Health services, portability 12:42  
History 7:15  
Jurisdiction, provincial, federal 7:14, 7:24, 7:30-34, 7:42, 9:9-16, 9:24, 9:35-36  
Powers, proposals 7:16, 7:23-27
- Société franco-manitobaine**  
Brief 11:26-30
- Souris, Manitoba**  
Brief 10:31-32
- Strauss, William, Principal, Duke of Edinburgh School, Fort Churchill, Manitoba**  
Education, jurisdiction 17:47-51
- Services sociaux 7:14-16  
Soutien du revenu 7:16-18, 7:23, 7:37-39
- Discussions 1:23  
Droits linguistiques, intégration dans Constitution 3:19, 3:23  
Pouvoir  
De dépenser, sources 4:43-91, 9:31  
Exécutoire fédéral, inquiétude 3:14  
Propositions, vues sur constitution contemporaine 1:75, 1:84, 1:89, 2:42  
Questions constitutionnelles, examen 1:35-36  
Réformes constitutionnelles, nécessité 1:68-69, 2:20, 2:36  
*Voir aussi*  
Gouvernements provinciaux
- Provinces de l'Ouest  
Pluralisme, problèmes 8:42, 8:48-49, 10:32, 10:44-45, 11:82-83  
Situation au sein Parlement fédéral 11:164-179
- Public**  
Discussions, participation 1:25, 1:69-70
- Québec, Province de**  
Imposition  
Propriété foncière 6:12  
Revenu des particuliers 6:30  
Mémoire, question constitutionnelle 6:71-74, 7:54-71  
Droits fondamentaux 3:85-97  
Partage pouvoirs 4:62-63  
Sécurité sociale 7:47-71  
Système judiciaire, cour constitutionnelle 5:67-68
- Propositions  
Cour constitutionnelle spéciale 5:9-10, 5:12  
Nomination propres juges 5:17-19
- Régime  
Allocations  
Familiales 7:16  
Scolaires 7:16  
Assurance-retraite 7:20-21, 7:36  
Rôle dans nouvelle Constitution, «statut spécial» 11:27, 11:33-39, 11:42-46, 11:86, 11:88-90  
Situation, propositions 1:23-24, 1:48-49, 1:75, 1:84-85, 1:95, 2:9, 2:19, 2:24, 2:37, 2:42  
Soutien du revenu, avis 7:28
- Rapports à Chambre des communes**  
Premier 1:10  
Deuxième 1:10-11  
Troisième (projet de rapport) 18:3, 18:4
- Rapports au Sénat**  
Premier 1:7  
Deuxième 1:8-9  
Troisième (projet de rapport) 18:3, 18:4

**Strayer, B. L., Director, Constitutional Review Section, Privy Council Office**

"Canadian Charter of Human Rights", "Constitution and the People of Canada", statement 3:8-20

"Fundamental Rights", background papers 3:21

"The Taxing Powers and the Constitution of Canada", background papers 7:8-12

#### **"The Supreme Court and The Judiciary"**

Background Papers

Table of contents 5:42-49

Text 5:50-75

Maxwell, D. S., statement 5:5-9

#### **Supreme Court of Canada**

Appointment 5:6, 5:7, 5:11-16, 5:20-23, 5:37

Constitutional matters 5:9-12, 5:19, 5:27, 5:28, 11:40

Decisions previously made, departure 5:24-27

Federal government position 5:5-9, 5:13, 5:14, 5:19

History 5:6, 5:7

Judges 5:6, 5:7, 5:29

Appointment 11:29, 11:33, 11:39-40

Manitoba, position 5:29

Powers, Federal

Division 4:26, 4:27

Reference of cases 5:31, 5:32, 5:33-36

Quebec, Province, position 5:17, 5:18, 5:28-31

System 9:63-64

Work load 5:33

#### **Sutter, D. B., Mayor, Souris, Manitoba**

Brief, presentation 10:31-32

#### **Tax Structure Committee**

Constitutional review, relationship 1:87, 1:88, 1:108, 1:109, 1:120

Report 6:36

#### **Taxation**

Bryce, R. B., statement 6:8-16

Business 6:10-11, 6:42, 6:43

Cities 6:34-35

Death duties 6:12-13, 11:124

Equalization 6:16, 6:29-31

Estate tax 6:13, 6:37-38

Extraterritorial rights 6:10

Federal-provincial consultation 6:44-46

Land, property 6:8, 6:12

Municipalities 6:11, 6:12, 6:34, 6:35

Personal income 4:32, 6:10, 6:30

Powers

Australia 7:10

Constitutions other countries 7:8-12

Federal 6:8-10, 6:30-32

Germany, Federal Republic 7:11, 7:12

India 7:11

**Rebchuck, M. Sean, Échevin, Ville de Winnipeg**

Mémoire, Conseil municipal 8:15-17

#### **Régime d'assistance publique du Canada**

Avantage, abolition 9:42-43

**Robertson, M. David H., Secrétaire-trésorier, Yukon Chamber of Mines**

Mémoire, développement constitutionnel du territoire 14:7-10, 14:11-32, 14:38-41

**Robertson, M. R. G., Greffier, Conseil privé, Secrétaire du Cabinet**

«Fédéralisme et l'avenir», exposé 2:6-13

**Roeder, M. Hans, Président, Canadian Press Club**

Présentation résolutions 8:39-40

**Ross, M. William, Leader, Comité provincial du Manitoba, Parti communiste du Canada**

Exposé, nouvelle Constitution 11:78-85

**Rothney, Prof. G.O., Département d'histoire, Université du Manitoba, Winnipeg**

Mémoire, Constitution actuelle, révision 11:90-99, 11:100-106

**Saint-Boniface, Man.**

Mémoire, Conseil municipal, ville 11:10-14

**Salois, M. Fabien, Maire, Dawson, Yukon**

Construction barrage, électricité bon marché 13:15-16

**Saskatchewan, Province de la**

Mémoire, question constitutionnelle

Disparités régionales 4:71-72

Droits fondamentaux 3:113-114

Fiscalité 6:94

Système judiciaire 5:71

#### **Sécurité du revenu**

Mesures, sortes, historique 7:14, 7:15, 7:33, 7:37

#### **Sécurité du revenu et les Services sociaux**

Recueil, Secrétariat Conférence constitutionnelle 1:32-33, 4:18, 7:49-87

#### **Sécurité sociale**

Définition 7:13

Recommandations 1:50-51, 4:8, 12:16-20, 12:22-24

#### **Sénat**

Recommandations 8:52, 8:60-66, 8:88-89, 10:32, 11:28-29, 11:64-69, 11:107-112, 12:18-19, 12:22, 12:37-38, 12:39-41 12:42-43, 14:43-53, 15:19-20, 16:37-38, 16:41, 16:47-50, 17:22, 17:23



- Provincial 6:8-12, 6:30-32, 6:40-43  
 Switzerland 7:12  
 United States 7:9, 7:10  
 Real property 6:8, 6:12  
 Resources, division 4:35, 6:16  
 Sales 6:13-15, 6:29, 6:30  
 Succession duties 6:37, 6:38, 11:124  
 Tax, other public revenue, relationship GNP 6:41, 6:42  
 "The Taxing Powers and the Constitution of Canada"  
   Background papers 6:48-105  
   Table revised figures 1969-70 6:35, 6:36, 6:106  
 Trade between Provinces 6:8  
 Value-added tax, definition, use 6:38, 6:39  
 Yukon Territory 13:9 13:24-25, 13:29, 16:52, 16:54, 16:62-66, 16:68-69
- The Taxing Powers and the Constitution of Canada"**  
   Background papers  
     Text 6:57-105  
     Table of Contents 6:49-56  
 Bryce, R. B., statement 6:8-16  
 Paper, federal government 1:32
- aylor, Don, Territorial Councillor, Watson Lake, Yukon Territory**  
 Brief, presentation 15:7-11
- hompson, Manitoba, Chamber of Commerce**  
 Brief 12:41-43
- Toward a More Effective Position for the West Within the Federal Parliament"**  
 Brief, Osler, Cam F. 11:164-179
- ransportation**  
 Responsibility for 9:152, 10:18-19
- urner, Edward, Mayor, St. Boniface, Manitoba**  
 Brief, presentation 11:9-14
- urner, Hon. J. N. Minister of Justice and Attorney General**  
 Constitutional review, summary to date 1:12-35
- Two Nations"**  
 Concept 11:79-80, 11:86, 11:88
- ukranian Canadian Committee, Winnipeg**  
 Brief 8:28-31
- United States**  
 Constitution, human rights amendment 3:12-14, 3:40-42  
 District of Columbia system 11:70-71, 11:75-76
- "Urban Democracy and the Canadian Constitution"**  
 Brief, Institute of Urban Studies,
- Services sociaux**  
 Catégories, historique 7:14, 7:15  
 Compétences provinciale, fédérale 7:14-17, 7:23-25, 7:42-44, 9:9-16, 9:24, 9:35-36  
 Dépenses 7:16
- Shaw, Dr E. C., Médecin, Winnipeg, Man.**  
 Exposé, forums électoraux 9:90-91
- Shortt, M. Ken, Journaliste, Yukon**  
 Mémoire «Peut-on envisager un gouvernement autocratique au Yukon? » 16:51-61
- Société franco-manitobaine**  
 Composition 11:30-31  
 Mémoire 11:26-30
- Souris, Man.**  
 Mémoire, Conseil de Ville 10:31-32
- Soutien du revenu**  
 Compétence  
   Fédérale 7:14, 7:16-18, 7:23, 7:25, 7:37-39  
   Provinciale 7:14, 7:16-18, 7:23, 7:25, 7:37-39
- Souveraineté canadienne**  
 Recommandations 8:52, 8:87-88
- Spalton, M. Edward**  
 Exposé 11:123-124
- Statut de la femme**  
 Égalité 13:35-36
- Strayer, M. B. L., Directeur, Révision constitutionnelle, Bureau Conseil privé**  
 Exposé, Charte canadienne 3:8-20  
 Pouvoirs d'imposer, autres états fédéraux 7:8-12
- Strauss, M. William, Directeur, École Duc d'Edinburgh, Fort Churchill, Man.**  
 Juridiction éducation, financement 17:47-51
- Structure de la Taxation**  
 Comité, révision constitutionnelle, relations 1:87-88, 1:108-109, 1:120
- «Subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du gouvernement»**  
 Recueil, Secrétariat  
 Conférence constitutionnelle 1:31-32, 4:40-91, 7:27
- Sutter, M. D. B., Maire, Souris, Man.**  
 Mémoire, observations 10:31-32, 10:33-36
- Suisse**  
 Pouvoirs d'imposer 7:12



University of Winnipeg 9:143-161

## Urbanism

*See*

Cities and Towns

Wilton, W. H., Mayor, Brandon, Manitoba  
Brief, presentation 10:6-10

## Winnipeg

City, brief 8:14-17

Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg, brief  
8:9-10

Wolfe, B. R., Councillor, Vice-Chairman of Council,  
Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg

Brief 11:47-53

Urban problems, consideration 11:47-64

## Women

Equal rights 9:134-141

Yaremowich, Anthony, Ukranian Canadian Com-  
mittee, Winnipeg

Brief, presentation 8:28-31

## Yukon Territory

Development 13:7, 13:13, 13:16, 13:18-28, 13:34,  
14:9, 14:15-17, 14:30-36, 14:38-41

Federal government administration, legislation, repre-  
sentations, consultation 14:8-12, 14:15, 14:17-20,  
14:26-28, 14:31, 14:36, 15:44-46, 16:11-14

Legislative powers 15:42-44, 16:52, 16:61-62

Pollution control 14:31-35, 16:35

Representation, Senate, House of Commons  
13:36-37, 14:49, 15:20

Resources, administration, control 14:7-13, 15:41,  
15:44, 15:49, 16:12-13, 16:21-22, 16:34-37,  
16:59-60, 16:66-67

Status, provincial, responsible government 13:7-15,  
13:25, 13:31, 13:33, 14:7-10, 14:12, 14:20-26,  
15:8-11, 15:13-14, 15:16-25, 15:28, 15:42,  
15:44, 15:51-52, 16:8, 16:10, 16:15-18,  
16:21-23, 16:25-31, 16:33-40, 16:43-44,  
16:47-49, 16:51-61, 16:69-70

Taxation 13:9, 13:24-25, 13:29, 16:52, 16:54,  
16:62-66, 16:68-69

## Appendices

A—Conclusions of the Meetings and First Working  
Session of the Constitutional Conference  
1:105-120

B—"Fundamental Rights", Background Papers  
3:45-143

C—"Federal Provincial Grants and the Spending Po-  
wer of Parliament", Background Papers 4:40-91

D—"The Supreme Court and The Judiciary", Back-  
ground Papers 5:41-75

Swystun, M. W. M., Avocat, Winnipeg, Man.  
Suggestions sur Constitution future 8:37-38

Syrnick, M. John, Comité ukrainien du Canada  
Langues canadiennes 8:34

Taylor, M. Don, Conseiller territorial, Watson Lake,  
Yukon

Exposé, situation constitutionnelle du Yukon  
15:7-15, 15:21-29, 15:51-52

Salaire minimum pour autochtones 15:42-44

## Télévision

Usage 1:25, 1:69-70

Terre-Neuve, Province de

Mémoire, question constitutionnelle, droits fonda-  
mentaux 3:68-69

Programme suppléments aux parents 7:16

«Towards a More Effective Position for the West  
Within the Federal Parliament»

*Voir*

Appendice «O»

Turner, M. Edward, Maire, St-Boniface, Man.  
Mémoire, Conseil municipal, ville 11:10-14

Turner, hon. J. N., Ministre de la Justice et Procureur  
général

Révision constitutionnelle, résumé situation 1:22-35

## Urbanisation

Problèmes 8:15-17, 11:19, 11:107

Watson Lake, Territoire du Yukon

Exposé, Don Taylor, Conseiller territorial 15:7-12

Whitehorse, Territoire du Yukon

Mémoire, Yukon Chamber of Mines 14:7-10

Willis, M. Jack, Président du Conseil, Metropolitan  
Corporation of Greater Winnipeg

Rôle municipalités re: recherche nouvelle Constitu-  
tion 8:9-10

Wilton, M. W. H., Maire, Brandon, Man.

Exposé, remarques 10:5-10, 10:11-25

Winnipeg, Man.

Mémoire, observations du Conseil 8:15-27

Winnipeg métropolitain

*Voir*

Gouvernement métropolitain, Winnipeg, St-Boni-  
face, Man.

Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg

- E—"The Taxing Powers and the Constitution of Canada", Background Papers 6:48-105
- F—"The Taxing Powers and the Constitution of Canada", revised to show figures for 1969-70 6:106
- G—Share of Total Revenues Collected by Federal Government and Provincial-Municipal Governments 1964-65 to 1968-69 7:46
- H—"Income Security and Social Services" Background Papers 7:49-87
- I—Brief, Ukrainian Canadian Committee, Winnipeg 8:68-79
- J—Brief, Canada Press Club, Winnipeg 8:80-83
- K—Brief, Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg 8:84-95
- L—"Urban Democracy and the Canadian Constitution", brief of Institute of Urban Studies, University of Winnipeg 9:143-161
- M—Brief, Manitoba Metis Federation 9:162-164
- N—"Potential Future Governmental Arrangements for the Canadian Capital Area", brief presented by A. R. Kear 11:125-163
- O—"Toward a More Effective Position for the West Within the Federal Parliament", brief presented by Cam F. Osler 11:164-179
- P—Statistics of population and area of Canada, the Provinces and the Territories 14:54
- riefs**
- Bailey, R. C. 10:46-51
- Brandon, Manitoba 10:6-10
- Canada Press Club, Winnipeg 8:39-40, 8:80-83
- Canadian League of Rights, Manitoba Branch 10:37-42
- Chamberlist, Norman 16:6-18
- Communist Party of Canada, Manitoba Provincial Committee 11:78-85
- Dawson, Yukon Territory 13:7-8
- Dickman, Phil 17:62-64
- Donnelly, Professor Murray 9:8-16
- Erickson, William 17:7-11
- Garlick, Carolyn 9:134-136
- Gonick, Cy 9:97-109
- Hilker, R. G. 14:43-44
- Institute of Urban Studies, University of Winnipeg 9:47-55, 9:143-161
- The Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg 8:51-53, 8:84-95
- Johnston, Dr. Blain 12:41-43
- Kear, Professor A. R. 11:69-72, 11:125-163
- Krueger, Leonard 11:113-122
- Long, Harold 11:64-66
- Manitoba Indian Brotherhood 9:76-81
- Manitoba Metis Federation 9:121-125, 9:162-164
- Thompson Section 12:24-26
- McCallion, Frank 17:54-56
- Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg 8:9-10
- Wolfe, M. B. R., Vice-président du Conseil, The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg  
Exposé 11:47-53
- Yaremowich, M. Anthony, Comité ukrainien du Canada  
Résumé mémoire, recommandations 8:28-31, 8:33-34
- Yukon, Territoire du  
Budget 1970-71, imposition directe 16:62-66  
Conseil territorial  
Composition, réforme 15:16-18, 15:20, 16:20, 16:27  
Droit de veto 14:19-20  
Recommandations ignorées par gouvernement fédéral 14:8, 14:26-27, 14:36, 14:49  
Demande renseignements sur statut financier, impôt 13:3, 13:29  
Développement économique  
Gouvernement responsable 14:7, 14:20, 15:25, 15:28, 16:10, 16:18, 16:22-23, 16:57  
Statut provincial 13:7-37, 14:7-30, 15:7-15, 15:21-29, 15:41, 15:49, 15:51-52, 16:18, 16:22-23, 16:27, 16:33-43  
Fiscalité, étude de Touche, Ross & Co. 16:68-69  
Fonction publique territoriale, pouvoirs, agent indien 15:11, 15:31-39, 15:44-46, 15:48  
Historique, Constitution du 15:8-9, 16:15, 16:52-53  
Indigènes, problèmes 15:10-15, 15:25-30, 15:31-39, 15:41-51  
Industrie touristique, parcs nationaux, pollution 13:20-28, 13:33-34, 14:31-41, 16:6, 16:36, 16:39
- Yukon Chamber of Mines  
Composition, nombre membres 14:18-19  
Mémoire, développement territoire, statut provincial 14:7-10
- Yukon Conservation Society  
Document déposé 16:3
- Yuzyk, Sénateur Paul  
Municipalités, sources de revenus 8:18, 8:19-20
- Zuken, M. Joseph, Échevin, Ville de Winnipeg  
Municipalités responsabilités financières 8:19, 8:23-24
- Appendices**
- A—Conclusions des réunions et première séance de travail de la Conférence constitutionnelle 1:105-120
- B—Documents de base sur droits fondamentaux—Recueil 3:45-143
- C—Documents de base sur subventions fédérales provinciales et pouvoir de dépenser du Parlement canadien 4:40-91
- D—Documents de base sur Cour Suprême et système judiciaire 5:41-75

- Nabess, Andrew 12:30-31
- Naidu, Dr. M. V. 10:58-65
- Osler, Cam F. 11:106-111, 11:164-179
- R. D. Parker Collegiate students 12:11-12, 12:16-18
- Rothney, Professor G. O. 11:90-99
- St. Boniface, Manitoba 11:9-14
- Shaw, Dr. E. C. 9:90-91
- Shortt, Ken 16:51-61
- Société franco-manitobaine 11:26-30
- Souris, Manitoba 10:31-32
- Strauss, William 17:47-48
- Taylor, Don 15:7-11
- Ukrainian Canadian Committee 8:28-31, 8:68-79
- Whitehorse Chamber of Commerce 16:33-38
- Winnipeg, Manitoba 8:14-17
- Wolfe, B. R. 11:47-53
- Yukon Chamber of Mines 14:7-10

### Documents

- Continuing Committee of Officials Report 1:76
- Secretariat's briefing paper on discussions 1:76

### Papers

- "A Canadian Charter of Human Rights" 1:29, 3:8-20, 3:35, 3:43
- "The Constitution and the People of Canada" 1:30-31, 1:76, 3:8-20, 3:26, 3:32, 5:5-9, 5:41-75, 10:43, 10:49
- "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament", Background Papers 1:31, 1:32, 4:40-91
- "Federalism and International Conference on Education" 1:33, 1:34
- "Federalism and International Relations" 1:33, 1:34
- "Federalism for the Future" 1:28-30, 2:6-13
- "Fundamental Rights", Background Papers 3:21, 3:45-143
- "Income Security and Social Services" 1:32-33
- "The Supreme Court and The Judiciary", Background Papers 5:41-75
- "The Taxing Powers and the Constitution of Canada", Background Papers 1:32, 6:48-105

### Witnesses

- Allen, C. D., Assistant Director, Planning and Development, Canada Pension Plan, Department of National Health and Welfare 7:36
- Ansine, Glen, Thompson, Manitoba 12:22
- Armstrong, Irwin, Whitehorse, Yukon Territory 16:32
- Aubry, Rev. Jean-Paul, Editor, "La Liberté et le Patriote", St. Boniface, Manitoba 11:42-45
- Axworthy, Lloyd, Director, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg 9:47-76
- Bailey, R. C., Managing Director, West-Man Regional Development Incorporated 10:46-57

- E-Documents de base sur les pouvoirs d'imposer et la Constitution canadienne 6:48-105
- F-Tableau, page 8, «Les pouvoirs d'imposer et la Constitution du Canada», incluant chiffres 1969-70 6:106
- G-Tableau, portion revenus totaux perçue par gouvernements fédéral, provinciaux, municipaux 1964-65 à 1968-69 7:47
- H-Documents de base sur la Sécurité du revenu et les Services sociaux 7:49-87
- I-Mémoire, Comité des Canadiens-Ukrainiens sur la Constitution du Canada 8:68-79
- J-Mémoire, Canada Press Club 8:80-83
- K-Mémoire, Les J. C. du district de Winnipeg 8:84-95
- L-Mémoire, Institut des études urbaines, Université de Winnipeg (sept. 1970) 9:143-161
- M-Mémoire, La Fédération des Métis du Manitoba 9:162-164
- N-Mémoire, Dispositions gouvernementales éventuelles pour région de la Capitale nationale, par A. R. Kear (sept. 1970) 11:125-163
- O-Mémoire en vue d'une situation plus positive de l'Ouest canadien au sein du Parlement fédéral, par Cam F. Osler (sept. 1970) 11:164-179
- P-Statistiques démographiques et superficie du Canada, provinces, territoires 14:55

### Documents déposés

- «La Municipalité au sein de la Fédération canadienne» 8:4
- «Yukon Conservative Society», Communiqué du printemps 1970 (Vol. III-n° 1) 16:3
- Comité permanent des fonctionnaires
- Rapports 1:76
- Secrétariat 1:76
- Documents de base
- Sur Cour Suprême et système judiciaire 5:41-75
- Sur droits fondamentaux 3:45-143
- Sur Sécurité du revenu et Services sociaux 7:49-87
- Sur subventions fédérales-provinciales et Pouvoir de dépenser du Parlement canadien 4:40-91

### Documents publiés

- «Charte canadienne des droits de l'homme» 1:25
- «Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation» 1:33-34
- «Fédéralisme et relations internationales» 1:33-34
- «La Constitution et le peuple canadien» 1:30-31, 1:76, 5:5, 5:7, 5:24
- «La sécurité sociale du revenu et les services sociaux» 1:32-33
- «Le fédéralisme de l'avenir» 1:28-30, 2:6-13
- «Pouvoirs d'imposition et la Constitution du Canada» 1:32
- «Subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du gouvernement» 1:31, 1:32

- Belows, J. H., Director, Manitoba Branch, Canadian League of Rights 10:37-46
- Bernard, Ken, Winnipeg, Manitoba 8:49, 8:65-66
- Bernier, Miss Madelaine, St. Boniface, Manitoba 11:46
- Booth, Peter, Churchill, Manitoba 17:30-31, 17:53, 17:67
- Braid, Professor Arthur E., Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg 8:51-66
- Brown, Richard A. C., Winnipeg, Manitoba 9:118-119
- Bryce, R. B., Economic Adviser to the Prime Minister on the Constitution 6:8-47
- Burns, Mrs. Susan, Whitehorse, Yukon Territory 14:35
- Campbell, Brian, Mayor, Thompson, Manitoba 12:6-11, 12:44
- Campbell, Miss Maureen, Brandon, Manitoba 10:28-29
- Chamberlist, Norman, Member, Territorial Council, Whitehorse East, Yukon Territory 14:50-51, 15:40, 16:6-33
- Chechuk, Miss Joan, Student, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Manitoba 12:11-16
- Cochrane, John, Brandon, Manitoba 10:56
- Courchene, Dr. Dave, President, Manitoba Indian Brotherhood 9:76-89
- Creery, R. A., Churchill, Manitoba 17:35-36
- Dansereau, Auguste, Municipal Official, St. Boniface, Manitoba 11:23-25
- Davis, H. F., Secretary, Constitutional Conference 1:66-103
- Deschambault, Mrs. Ethel, Past President, Thompson Section, Manitoba Metis Federation 12:24-39
- Dickman, Phil, Churchill, Manitoba 17:53, 17:62-67
- Dojack, Charles, Past President, Canadian Press Club, Winnipeg 8:40-49
- Donnelly, Murray, Professor of Political Science, University of Manitoba 9:8-46
- Eagle, Tom, Vice-President, Manitoba Metis Federation 9:119-134
- Erickson, William, President, Chamber of Commerce, Churchill, Manitoba 17:7-47
- Fekete, Tony, Whitehorse, Yukon Territory 16:69-70
- Foucault, Jules, Student, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Manitoba 12:16-22
- Gallant, Edgar, Deputy Secretary to the Cabinet (Federal-Provincial Relations) 2:49
- Garlick, Carolyn, Winnipeg, Manitoba 9:134-141
- Gaundrone, Mrs. Margretta, Dawson, Yukon Territory 13:22-24
- Geoghehan, A., Teacher of Law and Economics, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Manitoba 12:12, 12:21
- Gonick, Cy, M. L. A., Manitoba 9:97-118

## Témoins

- Allen, M. C. D., Directeur adjoint, Planification et expansion, Régime de pensions, Ministère Santé nationale et Bien-être social 7:36
- Ansine, M. Glen, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Man. 12:22
- Aubry, Père Jean-Paul, rédacteur, La Liberté et le Patriote 11:42-44, 11:45
- Axworthy, M. Lloyd, Directeur, Institut des études en urbanisme, Université de Winnipeg 9:47-76
- Bailey, M. R. C., Directeur, West-Man Regional Development Inc. 10:46-57
- Belows, M. J. H., Directeur, Division manitobaine, Ligue canadienne des droits de l'homme 10:37-46
- Bernier, Mlle Madeleine, Journaliste, St-Boniface, Man. 11:46
- Booth, M. Peter, Churchill, Man. 17:30-31, 17:53, 17:67
- Braid, Prof. E. Arthur, The Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg 8:51-66
- Bremner, M. Rusty, Whitehorse, Yukon 15:30
- Bryce, M. R. B., Conseiller économique du Premier Ministre sur la Constitution 6:8-47
- Burns, Mme Susan, Whitehorse, Yukon 14:35
- Campbell, M. Brian, Maire, Thompson, Man. 12:6-10, 12:44
- Chamberlist M. Norman, Membre, Conseil territorial, Whitehorse est, Yukon 14:50-51, 15:40, 16:6-18, 16:20-33
- Chechuk, Mlle Joan, Étudiante, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Man. 12:11-16
- Cochrane, M. John, Brandon, Man. 10:56
- Courchesne, M. Dave, Président, Fraternité indienne du Manitoba 9:76-89
- Creery, M. R. A., Churchill, Man. 17:35-36
- Dansereau, M. Auguste, St-Boniface, Man. 11:23-25
- Davis, M. H. F., Secrétaire, Conférence constitutionnelle 1:66-103
- Deschambault, Mme Ethel, ancienne présidente, section locale Thompson, Manitoba Metis Federation 12:24-29, 12:31, 12:33, 12:39
- Dickman, M. Phil, Churchill, Man. 17:62-67
- Dojack, M. Charles, Ex-président, Canada Press Club 8:40-46, 8:47-49
- Donnelly, M. Murray, professeur sciences politiques, Université du Manitoba 9:8-46
- Eagle, M. Tom, Vice-président, Fédération des Métis du Manitoba 9:119-133
- Erickson, M. William, Président, Chambre de Commerce, Churchill, Man. 17:7-29, 17:36, 17:38-43, 17:46-47
- Gallant, M. Edgar, Sous-secrétaire du Cabinet, Relations fédérales-provinciales 2:49
- Foucault, M. Jules, Étudiant, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Man. 12:16-20, 16:22
- Garlick, Mme Carolyn, Winnipeg 9:134-141



- Head, Edward, Vice-President, Thompson Section, Manitoba Metis Federation 12:38
- Hilker, R. G., P. Eng., Consulting Geologist, Whitehorse, Yukon Territory 14:33-34, 14:43-50
- Hodgkinson, R. A., Assistant Commissioner, Executive, Yukon Territory 16:62-64
- Hudson, R. E., Past President, Whitehorse Chamber of Commerce, Yukon Territory 16:33-50
- Johnson, A. W., Secretary of the Treasury Board 4:5-37, 7:13-45
- Johnston, Dr. Blain, President, Chamber of Commerce 12:41-43
- Johnston, Ron, Thompson, Manitoba 12:36-37
- Kear, Professor A. R., Winnipeg, Manitoba 11:69-78
- Kearns, Brian, O. M. L., Watson Lake, Yukon Territory 15:31-39, 15:47, 15:51
- Kristiansen, John, Churchill, Manitoba 17:31-35, 17:45-46
- Krueger, Leonard, B. A., Winnipeg, Manitoba 11:113-123
- Leger, Jules, Under Secretary of State 3:24-28
- Linton, W. L., Director, Tax Base Research Division, National Revenue Department 6:34, 6:37, 6:38
- Long, Harold, St. Boniface, Manitoba 11:64-69
- Lyinka, Dr. Izdiore H., Canadian Ukranian Committee, Winnipeg 8:32, 8:35-36, 8:50
- Lysyk, K., Adviser, Constitutional Review Section, Privy Council Office 4:26, 4:27, 7:26, 7:31, 7:32
- Maxwell, D. S., Deputy Minister of Justice, Deputy Attorney General 5:5-38
- McCallion, Frank, Teacher, Churchill, Manitoba 17:54-62
- McIver, Mrs. Bernice, Churchill, Manitoba 17:44-45
- McKamey, Ray, Whitehorse, Yukon Territory 14:35-37
- Miller, D. C., Former Mayor, Dawson, Yukon Territory 13:7-8, 13:12-15, 13:18-21
- Monnin, Michel, Vice-President, Société franco-manitobaine 11:26-45
- Munro, Mrs. L. L., Dawson, Yukon Territory 13:16-17
- Nabess, Andrew, Thompson, Manitoba 12:30-39
- Naidu, Dr. M. V., Head, Department of Political Science, Brandon University 10:57-75
- Osler, Cam F., Economic Consultant, City of Winnipeg 11:106-112
- Pearson, William, Brandon, Manitoba 10:25-28
- Ray, Pat, Dawson, Yukon Territory 13:24
- Rebchuk, Sean, Alderman, City of Winnipeg 8:14-25
- Robertson, David, H., Secretary-Treasurer, Yukon Chamber of Mines 14:7-32, 14:38-41
- Robertson, R. G., Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet 2:5-51
- Gaundrone, Mme Margretta, Dawson, Yukon 13:22-23
- Geoghegan, M. Anthony, Professeur de droit et sciences économiques, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Man. 12:12-13, 12:21
- Gonick, M. Cy, Professeur, Université du Manitoba, Député, Assemblée législative du Manitoba 9:97-118
- Head, M. Edward, Vice-président, Fédération des Métis, Thompson, Man. 12:38
- Hilker, M. R. G., P. Eng., Géologue conseil, Yukon 14:34, 14:43-50
- Hudson, M. R. E., ancien président, Chambre de Commerce, Whitehorse, Yukon 16:33-41, 16:44-50
- Johnson, M. A. W., Secrétaire, Conseil du Trésor 4:5-37, 7:13-45
- Johnston, Dr. Blain, Président, Chambre de Commerce, Thompson, Man. 12:41-43
- Johnston, M. Ron, Manitoba Metis Federation 12:36-37
- Hlynka, Dr. Izdiore, Comité ukrainien du Canada, Winnipeg 8:35-36, 8:50
- Kearns, Père Brian, o.m.i., Upper Liard, Yukon 15:31-39
- Kear, Professeur A. R., Winnipeg 11:69-78
- Kristiansen, M. John, Churchill, Man. 17:31-35, 17:45-46
- Krueger, M. Leonard, Winnipeg 11:113-123
- Léger, M. Jules, Sous-secrétaire d'État 3:24-28
- Linton, M. W. Ivan, Directeur, Division recherche en impôt foncier, Ministère du Revenu national 6:34, 6:37-38
- Long, M. Harold, Winnipeg, Man. 11:64-69
- Lysyk, M. K., Conseiller, Révision constitutionnelle, Bureau Conseil privé 4:26-27, 7:26, 7:31-32
- Maxwell, M. D. S., c.r., Sous-ministre de la Justice et Solliciteur général adjoint 5:5-38
- McCallion, M. Frank, enseignant, Churchill, Man. 17:54-62
- McKamey, M. Ray, Whitehorse, Yukon 14:35-36
- Miller, M. D. C., ancien maire, Dawson, Yukon 13:7-8, 13:12-15, 13:18-22
- Monnin, M. Michel, Vice-président, Société franco-manitobaine 11:26-30, 11:31-42, 11:45, 11:46
- Munro, Mme Lillian, Dawson, Yukon 13:16-17
- Nabess, M. Andrew, Citoyen, Thompson, Man. 12:30-35, 12:39
- Naidu, M. M. V., Directeur, Faculté des sciences politiques, Université de Brandon, Man. 10:57-75
- Nordling, M. Axel, Dawson, Yukon 13:17
- Osler, M. Cam F., Expert en économie, Ville de Winnipeg 11:106-112
- Rebchuk, M. Sean, Échevin, Ville de Winnipeg 8:14-17, 8:18-19, 8:22-23, 8:25

- Roeder, Hans, President, Canada Press Club, Winnipeg 8:39-40, 8:44, 8:47, 8:50
- Ross, William, Manitoba Leader, Manitoba Provincial Committee, Communist Party of Canada 11:78-90
- Rothney, G. O., Professor of History, University of Manitoba 11:90-106
- Salois, Fabien, Mayor, Dawson, Yukon Territory 13:6-7, 13:15-16, 13:32-33
- Shaw, Dr. E. C., Physician, Winnipeg, Manitoba 9:90-96
- Shortt, Ken, Newspaperman, Yukon Territory 16:51-69
- Snyder, Rev. Ken, Dawson, Yukon Territory 13:24-25, 13:27-28
- Spalton, Edward, Winnipeg, Manitoba 11:123-124
- Strauss, William, Principal, Duke of Edinburgh School, Fort Churchill, Manitoba 17:47-53
- Strayer, B. L., Director, Constitutional Review Section, Privy Council Office 3:8-44, 7:8-12
- Sutter, D. B., Mayor, Souris, Manitoba 10:31-32
- Swystun, W. M., Lawyer, Winnipeg 8:37-38
- Syrmeyck, John H., Ukrainian Canadian Committee Winnipeg 8:34
- Taylor, Don, Territorial Councillor, Watson Lake, Yukon Territory 15:7-31, 15:42-52
- Turner, Edward, Mayor, St. Boniface, Manitoba 11:9-22, 11:25-26
- Turner, Hon. J. N., Minister of Justice and Attorney General 1:22-64
- Tyner, Mrs. Colleen, Dawson, Yukon Territory 13:25
- Vieira, Bill, Student, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Manitoba 12:20-21, 12:37-38
- Willis, Jack, Chairman of the Council, The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg 8:9-14
- Wilton, W. H., Mayor, Brandon, Manitoba 10:6-25
- Wolfe, B. R., Councillor, Vice-Chairman of Council, Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg 11:47-64
- Yaremowich, Anthony, Ukrainian Canadian Committee, Winnipeg 8:28-34
- Zuken, Joseph, Alderman, City of Winnipeg 8:19-27
- Robertson, M. David, Secrétaire trésorier, Yukon Chamber of Mines 14:7-32, 14:38-41
- Robertson, M. R. G., Greffier, Conseil privé, Secrétaire du Cabinet 2:5-51
- Roeder, M. Hans, Président, Canadian Press Club 8:39-40, 8:47, 8:50
- Ross, M. William, Leader, Comité provincial du Manitoba, Parti communiste du Canada 11:78-90
- Rothney, Prof. G. O., Département d'histoire, Université du Manitoba, Winnipeg 11:90-106
- Roy, M. Pat, Dawson, Yukon 13:24
- Salois, M. Fabien, Maire, Dawson, Yukon 13:6-7, 13:15-16, 13:32-33
- Shaw, Dr E. C., Médecin 9:90-96
- Shortt, M. Ken, Journaliste, Yukon 16:51-61, 16:64-68
- Snyder, Rév. Ken, Dawson, Yukon 13:24-25, 13:27-28
- Spalton, M. Edward 11:123-124
- Strayer, M. B. L., Directeur, Révision constitutionnelle, Bureau du Conseil privé 3:8-44, 7:8-12
- Strauss, M. William, Directeur, école Duke d'Edinburgh, Fort Churchill, Man. 17:47-51, 17:53
- Sutter, M. D. B., Maire, Souris, Man. 10:31-36
- Syrmeyck, M. John H., Comité ukrainien du Canada 8:34
- Taylor, M. Don, Conseiller territorial, Watson Lake, Yukon 15:7-15, 15:17-31, 15:42-52
- Turner, M. Edward, Maire, St-Boniface, Man. 11:9-14, 11:15-22, 11:25-26
- Turner, hon. J. N., Ministre de la Justice, Procureur général du Canada 1:22-64
- Tyner, M<sup>me</sup> Colleen, Dawson, Yukon 13:25
- Vieira, M. William, Président, Conseil des étudiants, R. D. Parker Collegiate, Thompson, Man. 12:20-21, 12:37-38
- Willis, M. Jack, Président du Conseil, Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg 8:9-14
- Wilton, M. W. H. Maire, Brandon, Man. 10:6-25, 10:30-31
- Wolfe, M. B. R., Vice-président du Conseil, The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg 11:47-53, 11:54-64
- Yalden, M. M. F., Sous-secrétaire d'État adjoint 3:25
- Yaremowich, M. Anthony, Comité ukrainien du Canada 8:28-34
- Yuzyk, hon. sénateur Paul 8:18, 8:19-20
- Zuken, M. Joseph, Échevin, Ville de Winnipeg 8:19, 8:23-27

Liste 1:17-18



Second Session  
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la  
vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE  
of  
THE SENATE  
and of  
THE HOUSE OF COMMONS  
on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
du  
SÉNAT  
et de  
LA CHAMBRE DES COMMUNES  
sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE  
*Joint Chairmen*      *Coprésidents*  
MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

## No. 1

TUESDAY, MARCH 3, 1970  
TUESDAY, MAY 19, 1970  
THURSDAY, MAY 28, 1970

LE MARDI 3 MARS 1970  
LE MARDI 19 MAI 1970  
LE JEUDI 28 MAI 1970

*Including*  
FIRST AND SECOND REPORTS TO  
BOTH HOUSES OF PARLIAMENT

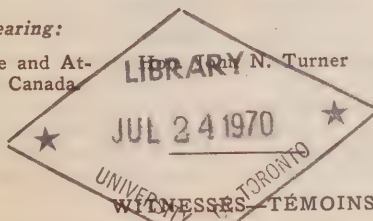
*Y compris*  
LES PREMIER ET DEUXIÈME RAP-  
PORTS AUX DEUX CHAMBRES DU  
PARLEMENT

*Appearing:*  
Minister of Justice and At-  
torney General of Canada

H. J. N. Turner

*Comparait:*

Le ministre de la Justice et  
procureur général du Ca-  
nada.



(See Minutes of Proceedings)

(Voir les procès-verbaux)



SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P. — député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators — Sénateurs

Connolly (*Ottawa West*),  
Cook,  
Flynn,  
Giguère

Grosart,  
Lang,  
Macdonald (*Cape  
Breton*),

MacDonald,  
Phillips (*Rigaud*)—10.

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs. — MM.

Alexander,  
Allmand,  
Asselin,  
Baldwin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,

Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Lewis,  
Marceau,

McQuaid,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Woolliams—20.

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick J. Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

## ORDER OF REFERENCE OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*

TUESDAY, February 17, 1970.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Martin, P.C., seconded by the Honourable Senator McDonald.

That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee of both Houses to examine and report upon proposals, made public, or which are from time to time made public by the Government of Canada, on a number of subjects related to the Constitution of Canada during the course of the comprehensive review of the Constitution of Canada, which review was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Ministers of the Provinces in February, 1968, and alternative proposals on the same subjects;

That the following Senators be appointed to act on behalf of the Senate on the Special Joint Committee, namely, the Honourable Senators Connolly (*Ottawa West*), Cook, Flynn, Giguère, Grosart, Lamontagne, Lang, Macdonald (*Cape Breton*), McDonald and Phillips (*Rigaud*);

That the Committee have power to appoint, from its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

## ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*

Le MARDI 17 février 1970

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Martin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur McDonald:

Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour nommer un comité mixte spécial des deux Chambres pour faire une étude et un rapport sur les propositions, rendues publiques ou qui sont à l'occasion rendues publiques par le gouvernement du Canada, sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada au cours de l'étude complète de la constitution du Canada, étude dont on avait convenu à la Conférence constitutionnelle du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres des provinces, en février 1968, et sur d'autres propositions concernant les mêmes sujets;

Que les sénateurs dont les noms suivent soient nommés pour agir au nom du Sénat au sein de ce comité mixte spécial, savoir: les honorables sénateurs Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Flynn, Giguère, Grosart, Lamontagne, Lang, Macdonald (*Cap-Breton*), McDonald et Phillips (*Rigaud*);

Que le comité ait le pouvoir de choisir, parmi ses membres, ceux qui feront partie des sous-comités qu'il peut estimer opportuns ou nécessaires;

Que le comité ait le pouvoir de siéger durant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité ait le pouvoir de faire rapport quand il y a lieu, de faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et d'imprimer au jour le jour les documents et témoignages que peut ordonner le comité;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada; and

That a Message be sent to the House of Commons to inform that House accordingly.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division."

ATTEST:

*Le greffier du Sénat,*  
ROBERT FORTIER,  
*Clerk of the Senate.*

Que le comité ait le pouvoir de se transporter d'un lieu à un autre au Canada; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

Étant posée la question sur la motion, elle est—

Résolue par l'affirmative, sur division.»

ATTESTÉ:

ORDERS OF REFERENCE OF THE  
HOUSE OF COMMONS

TUESDAY, January 27, 1970

*Resolved*,—That a Joint Committee of the Senate and the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals, made public, or which are from time to time made public by the Government of Canada, on a number of subjects related to the Constitution of Canada during the course of the comprehensive review of the Constitution of Canada, which review was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Ministers of the Provinces in February, 1968, and alternative proposals on the same subjects;

That twenty members of the House of Commons, to be designated by the House at a later date, be members of the joint committee on the part of this House;

That the committee have power to appoint, from among its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the committee have power to sit during sittings and adjournments of the House;

That the committee have power to report from time to time, to send for persons, papers, and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee;

That the committee have power to adjourn from place to place within Canada.

THURSDAY, February 26, 1970

*Ordered*,—That the Members of the House of Commons on the Special Joint Parliamentary Committee on the Constitution of Canada be Messrs. Alexander, Allmand, Asselin, Baldwin, Breau, Brewin, Dinsdale, Fortin, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, Lewis, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Ouellet, Roberts and Woolliams.

ORDRES DE RENVOI DE LA CHAMBRE  
DES COMMUNES

Le MARDI 27 janvier 1970

*Il est résolu*,—Qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit nommé pour faire une étude et un rapport sur les propositions, rendues publiques ou qui sont à l'occasion rendues publiques par le gouvernement du Canada, sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada au cours de l'étude complète de la constitution du Canada, étude dont on avait convenu à la Conférence constitutionnelle du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres des provinces, en février 1968, et sur d'autres propositions concernant les mêmes sujets;

Que vingt membres de la Chambre des communes, qui seront nommés par la Chambre à une date ultérieure, soient membres du comité mixte pour cette Chambre;

Que le comité ait le pouvoir de choisir, parmi ses membres, ceux qui feront partie des sous-comités qu'il peut estimer opportuns ou nécessaires;

Que le comité ait le pouvoir de siéger durant les séances et les ajournements de la Chambre;

Que le comité ait le pouvoir de faire rapport quand il y a lieu, de faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et d'imprimer au jour le jour les documents et témoignages que peut ordonner le comité;

Que le comité ait le pouvoir de se transporter d'un lieu à un autre au Canada.

Le JEUDI 26 février 1970

*Il est ordonné*,—Que les députés dont les noms suivent représentent la Chambre des communes au sein du comité spécial mixte de la constitution du Canada: MM. Alexander, Allmand, Asselin, Baldwin, Breau, Brewin, Dinsdale, Fortin, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, Lewis, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Ouellet, Roberts et Woolliams.



MONDAY, March 9, 1970

Le LUNDI 9 mars 1970

*Ordered*,—That the quorum of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada be seventeen members so long as both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive evidence and authorize the printing thereof when seven members are present so long as both Houses are represented.

*Il est ordonné*,—Que le quorum du comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada soit fixé à dix-sept, à condition que les deux Chambres soient représentées chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions aux fins de recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression lorsqu'il y a au moins sept membres de présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*Le Greffier de la Chambre des communes,*  
ALISTAIR FRASER,  
*The Clerk of the House of Commons.*

## REPORTS TO THE SENATE

## RAPPORTS AU SÉNAT

Extracts from the *Minutes of Proceedings of the Senate*      Extraits des *Procès-verbaux du Sénat*

THURSDAY, March 5, 1970

Le JEUDI 5 mars 1970

"The Honourable Senator Giguère for the Honourable Senator Lamontagne, P.C., from the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, presented its first Report as follows:—

«L'honorable sénateur Giguère pour l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, présente le premier rapport de ce comité, comme il suit:

TUESDAY, March 3, 1970

Le MARDI 3 mars 1970.

The Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada makes its *first report* as follows:

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, présente son *premier rapport*, comme il suit:

Your Committee recommends that whenever a vote, resolution or other decision is taken, its quorum be set at seventeen members so long as both Houses are represented, and also recommends that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive evidence and authorize the printing thereof when seven members are present so long as both Houses are represented.

Votre comité recommande que le quorum soit fixé à dix-sept, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision. Il recommande également que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions aux fins de recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression lorsqu'il y a au moins sept membres présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Respectfully submitted,

Le tout respectueusement soumis.

*Le coprésident,*  
MAURICE LAMONTAGNE,  
*Joint Chairman.*

The Honourable Senator Giguère for the Honourable Senator Lamontagne, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Argue, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

Avec la permission du Sénat, L'honorable sénateur Giguère pour l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Argue, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Étant posée la question sur la motion, elle est—  
Résolue par l'affirmative.»

TUESDAY, March 10, 1970

"Ordered, That the Order of the Day for the consideration of the first Report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, be brought forward.

Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the first Report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada.

The Honourable Senator Lamontagne, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Report be adopted now.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

THURSDAY, May 21, 1970

"The Honourable Senator Giguère for the Honourable Senator Lamontagne, P.C., from the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, presented its second Report, as follows:—

TUESDAY, May 19, 1970

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada makes its *second Report* as follows:

Your Committee recommends that it be empowered to retain the services of three specialists to assist

(a) in organizing its work, including its meetings beyond the precincts of Parliament,

(b) in analyzing the material presented to it or already available, and

(c) in helping generally in the course of the Committee's work.

Your Committee also recommends that it be empowered to retain such

Le MARDI 10 mars 1970.

«Ordonné: Que l'Ordre du jour pour l'étude du premier rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, soit avancé.

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du premier rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada.

L'honorable sénateur Lamontagne, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le rapport soit adopté dès maintenant.

Étant posée la question sur la motion, elle est—

Résolue par l'affirmative.»

Le JEUDI 21 mai 1970

«L'honorable sénateur Giguère pour l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, présente le deuxième rapport de ce comité, comme il suit:

Le MARDI 19 mai 1970.

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, présente son *deuxième rapport*, comme il suit:

Votre comité recommande que l'autorisation lui soit accordée de retenir les services de trois spécialistes pour le *second*.

a) dans l'organisation de ses travaux, y compris les réunions qu'il tient hors des édifices du Parlement,

b) dans l'analyse de la documentation qu'on lui soumet ou qu'il possède déjà et

c) dans son travail en général.

Votre comité demande aussi l'autorisation de retenir les services des ex-

other expert staff as well as the necessary clerical and stenographic help deemed advisable.

On the assumption that your Committee will be reconstituted in the next and the next ensuing sessions, and in order to safeguard the continuity of the Committee's work and research, it is further recommended that the Committee be empowered to retain the services of the above personnel until the Committee has concluded its work or until December 31, 1971, whichever is the earlier.

All which is respectfully submitted.

*Le coprésident*  
MAURICE LAMONTAGNE,  
*Joint Chairman.*

The Honourable Senator Giguère for the Honourable Senator Lamontagne, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Duggan, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

TUESDAY, May 26, 1970.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada.

The Honourable Senator Lamontagne, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Benidickson, P.C., that the Report be adopted now.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

perts, commis et sténographes dont il peut avoir besoin.

A supposer que votre comité soit reconstitué au cours de la prochaine session et de la session suivante et dans le but d'assurer la continuité de son travail et de ses recherches, le comité demande en outre l'autorisation de retenir les services des personnes susmentionnées jusqu'à ce qu'il ait terminé son travail ou jusqu'au 31 décembre 1971, selon la plus rapprochée de ces deux dates.

Le tout respectueusement soumis.

L'honorable sénateur Giguère pour l'honorable sénateur Lamontagne C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Duggan, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

Étant posée la question sur la motion, elle est—

Résolue par l'affirmative.»

Le MARDI 26 mai 1970

«Suivant l'ordre du jour, le Sénat aborde l'examen du rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada.

L'honorable sénateur Lamontagne, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Benidickson, C.P., que le rapport soit adopté maintenant.

Après débat,

Étant posée la question sur la motion, elle est—

Résolue par l'affirmative.»



REPORTS TO THE HOUSE  
OF COMMONS

TUESDAY, March 5, 1970

The Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee recommends that whenever a vote, resolution or other decision is taken, its quorum be set at seventeen members so long as both Houses are represented, and also recommends that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings to receive evidence and authorize the printing thereof when seven members are present so long as both Houses are represented.

Respectfully submitted,

*Le coprésident,*  
MARK MacGUIGAN,  
*Joint Chairman.*

*(Concurred in on Monday, March 9, 1970)*

WEDNESDAY, May 20, 1970

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada has the honour to present its

SECOND REPORT

The Special Joint Committee recommends that it be empowered to retain the services of three specialists to assist

- (a) in organizing its work, including its meetings beyond the precincts of Parliament,
- (b) in analysing the material presented to it or already available, and
- (c) in helping generally in the course of the Committee's work.

RAPPORTS À LA CHAMBRE DES  
COMMUNES

Le MARDI 5 mars 1970

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Le Comité recommande que le quorum soit fixé à dix-sept, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision. Il recommande également que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions aux fins de recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression lorsqu'il y a au moins sept membres de présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Respectueusement soumis,

*(Adopté le lundi 9 mars 1970)*

Le MERCREDI 20 mai 1970

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le Comité spécial mixte recommande l'autorisation de retenir les services de trois spécialistes pour le seconder

- a) dans l'organisation de ses travaux, y compris les réunions qu'il tient hors des édifices du Parlement,
- b) dans l'analyse de la documentation qu'on lui soumet ou qu'il possède déjà, et
- c) dans son travail en général.

Your Committee also recommends that it be empowered to retain such other expert staff as well as the necessary clerical and stenographic help deemed advisable.

On the assumption that the Special Joint Committee will be appointed in the next and the next ensuing sessions, and in order to safeguard the continuity of the Committee's work and research, it is further recommended that the Committee be empowered to retain the services of the above personnel until the Committee has concluded its work or until December 31, 1971, whichever is sooner.

Respectfully submitted,

*Le coprésident,*  
Mark MacGuigan,  
*Joint Chairman.*

Le Comité demande aussi l'autorisation de retenir les services des experts, commis et sténographes dont il peut avoir besoin.

A supposer que le Comité spécial mixte soit nommé au cours de la prochaine session et de la session suivante et dans le but d'assurer la continuité de son travail et de ses recherches, le Comité demande en outre l'autorisation de retenir les services des personnes susmentionnées jusqu'à ce qu'il ait terminé son travail ou jusqu'au 31 décembre 1971, selon la plus rapprochée de ces deux dates.

Respectueusement soumis,



[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, March 3, 1970  
(1)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 8:05 p.m., for the purpose of organization.

### *Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Connolly (Ottawa West), Cook, Giguère, Grosart, Lamontagne, Lang, and Phillips (Rigaud).—(7).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Alexander, Allmand, Asselin, Baldwin, Breau, Brewin, Gibson, Hogarth, Lachance, Lewis, MacGuigan, Marceau, Osler, Ouellet, Woolliams.—(15).

The Joint Clerk of the Committee attending and having called for motions to elect the Joint Chairmen from the Senate and from the House of Commons Sections of the Committee, the Honourable Senator Cook moved, seconded by the Honourable Senator Phillips (Rigaud), that the Honourable Senator Lamontagne be elected chairman from the Senate Section.

On motion of Mr. Woolliams, it was *Agreed*,—That nominations for Chairman of the Senate Section be closed.

Thereupon, the Joint Clerk declared the Honourable Senator Lamontagne elected Chairman from the Senate Section.

Mr. Gibson moved, seconded by Mr. Marceau, that Mr. MacGuigan be elected Chairman from the House of Commons Section.

On motion of Mr. Lachance, it was *Agreed*,—That nominations for Chairman of the House of Commons Section be closed.

Thereupon, the Joint Clerk declared Mr. MacGuigan elected Chairman from the House of Commons Section.

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAUX

Le MARDI 3 mars 1970  
(1)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit ce soir à 8 h. 05 à des fins d'organisation.

### *Présents:*

*Représentant le Sénat:* les sénateurs Connolly (Ottawa-Ouest), Cook, Giguère, Grosart, Lamontagne, Lang et Phillips (Rigaud).—(7).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Alexander, Allmand, Asselin, Baldwin, Breau, Brewin, Gibson, Hogarth, Lachance, Lewis, MacGuigan, Marceau, Osler, Ouellet, Woolliams.—(15).

Le cogreffier du Comité se dit prêt à recevoir les candidatures aux postes de coprésidents représentant le Sénat et la Chambre des communes au Comité. L'honorable sénateur Cook propose, avec l'appui de l'honorable sénateur Phillips (Rigaud), l'honorable sénateur Lamontagne au poste de président pour la section du Sénat.

Sur une proposition de M. Woolliams, *Il est convenu*,—Que la période de mise en candidature au poste de président de la section du Sénat soit close.

Le cogreffier déclare l'honorable sénateur Lamontagne président de la section du Sénat.

M. Gibson propose, avec l'appui de M. Marceau, M. MacGuigan au poste de président de la section de la Chambre des communes.

Sur une proposition de M. Lachance, *Il est convenu*,—Que la période de mise en candidature au poste de président de la section de la Chambre des communes soit close.

Le cogreffier déclare alors M. MacGuigan président de la section de la Chambre des communes.



The Joint Chairmen taking the Chair in turn thanked the members of the Committee for the honour bestowed on them.

On motion of Mr. Lewis, it was Agreed,—That the Committee print 1,500 copies of its Bilingual Minutes of Proceedings and Evidence and, as a supplementary issue, an index prepared by the Library of Parliament.

Mr. Hogarth moved that the Joint Chairmen and five members of the Committee appointed by the Joint Chairmen do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure.

After debate, the question being put on the said motion, it was *resolved* in the affirmative.

Mr. Hogarth moved that the Joint Chairmen report to their respective Houses and seek permission to have the quorum of the Committee set at 17, so long as both Houses be represented whenever a vote, resolution or other decision is taken and to have the Joint Chairmen authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when seven members of the Committee are present so long as both Houses be represented.

After debate, the question being put on the said motion, it was *resolved* in the affirmative.

A general discussion followed about the future activities and work of the Committee during which the Joint Clerk was requested to read the Committee's Order of Reference.

Later, at 9:30 p.m., on motion of Mr. Lewis, the Committee adjourned to the call of the Chair.

Les coprésidents prennent tour à tour place au fauteuil présidentiel et remercient les membres du Comité de l'honneur qu'ils leur décernent.

Sur une proposition de M. Lewis, Il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1,500 exemplaires bilingues des Procès-verbaux et Témoignages et, en supplément aux Procès-verbaux et Témoignages, un index préparé par la Bibliothèque du Parlement.

M. Hogarth propose que les coprésidents et cinq membres du Comité nommés par les coprésidents forment le sous-comité du programme de la procédure.

Après délibération, la proposition, mise aux voix, est adoptée.

M. Hogarth propose que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective et demandent l'autorisation de fixer à 17 le quorum du Comité à condition que les deux Chambres soient représentées chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions aux fins de recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression lorsqu'il y a au moins sept membres de présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Après délibération, la proposition, mise aux voix, est adoptée.

Au cours de la discussion générale qui s'ensuit au sujet des activités et des travaux futurs du Comité, on invite le greffier à donner lecture de l'Ordre de renvoi du Comité.

A 9h 30, sur une proposition de M. Lewis, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation des coprésidents.

TUESDAY, May 19, 1970  
(2)

Le MARDI 19 mai, 1970  
(2)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met, *in camera*,

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit, *à huis clos*, ce

this day at 7:30 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cook, Giguère, Lamontagne, Macdonald (Cape Breton), Phillips (Rigaud).—(5).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Alexander, Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Lewis, MacGuigan, McQuaid, Osler, Ouellet.—(13).

The Joint Chairmen presented the *First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure*, which is as follows:

The Subcommittee on Agenda and Procedure has accepted the substance (though not necessarily the language) of the "Work Program" proposed by the Joint Chairmen, and has agreed to distribute it to members of the Committee.

In particular, the Subcommittee on Agenda and Procedure recommends the following:

1. That the public hearings of the Committee begin about May 26th with the hearing of Government witnesses;
2. That the purpose of calling Government witnesses be to hear explanation of the detail of the propositions in the Constitutional Papers presented by the Federal Government to the Federal-Provincial Conferences;
3. That the Government therefore be requested to make available to the Committee as witnesses the internal experts who researched and drafted the documents;
4. That, when the testimony of Government witnesses is completed, the Committee sit regularly in June to hear acknowledged scholars and experts on the Constitution;
5. That the Committee not sit in the months of July and August;
6. That the Committee begin its public hearings in Manitoba about September 9th, and spend the next week or ten

soir à 7h. 30. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* les sénateurs Cook, Giguère, Lamontagne, Macdonald (Cap-Breton), Phillips (Rigaud).—(5).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Alexander, Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Lewis, MacGuigan, McQuaid, Osler, Ouellet.—(13).

Le coprésident présente le *Premier Rapport du sous-comité du programme et de la procédure* qui se lit comme suit:

Le sous-comité du programme et de la procédure recommande, en particulier, ce qui suit:

1. Que les séances publiques du Comité commencent vers le 26 mai avec la comparution des témoins du gouvernement;
2. Que les témoins du gouvernement soient appelés à comparaître dans le but d'entendre l'explication du détail des propositions contenue dans les documents constitutionnels présentés par le gouvernement fédéral aux conférences fédérales-provinciales;
3. Qu'on demande au gouvernement, en conséquence, de mettre à la disposition du Comité, en qualité de témoins, les experts internes qui ont fait de la recherche et qui ont rédigé les documents;
4. Qu'une fois l'audition des témoins du gouvernement terminée, le Comité siège régulièrement en juin pour entendre les savants reconnus et les experts sur la Constitution.
5. Que le Comité ne siège pas pendant les mois de juillet et août;
6. Que le Comité commence ses séances publiques au Manitoba vers le 9 septembre, et passe la semaine ou les dix

days in Manitoba and in the Northwest Territories, perhaps also visiting the Yukon on the same trip;

7. That the Committee visit each of the four geographical regions of Canada twice before Christmas;
8. That the Committee plan, if possible, on spending about one week every month in public hearings in various parts of Canada;
9. That the Joint Chairmen be authorized to set the dates, places and itinerary for the Committee's public hearings after the usual consultations;
10. That the Committee engage the full-time services, for about 18 months, of a legal assistant, an economic assistant, an administrative assistant and such other expert, clerical and stenographic help as the Committee deems necessary.

Mr. Gibson moved that the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure be adopted.

Debate arose and later, Mr. Alexander moved that paragraph seven (7) of the First Report be amended by deleting the last three words therein. After debate the question being put on the amendment it was adopted.

On motion of Mr. Lewis, it was

*Agreed*,—That paragraph eight (8) of the First Report be amended by inserting after the word "spending" the words "not more than".

The question being put on the main motion the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure was *adopted* as amended.

On motion of Mr. Lewis, it was

*Agreed*,—That the necessary support staff, as directed by either of the Joint Chairmen, be authorized to precede or accompany the Committee from place to place in Canada.

On motion of Mr. Hogarth, it was

*Agreed*,—That the Joint Clerks be authorized to publish notices in the leading

jours suivants au Manitoba et dans les territoires du Nord-Ouest, en faisant peut-être une visite également au Yukon au cours du même voyage;

7. Que le Comité visite chacune des quatre régions géographiques du Canada deux fois avant Noël;
8. Que le Comité projette, si possible, de passer une semaine chaque mois en séances publiques dans diverses parties du Canada;
9. Que les coprésidents soient autorisés à fixer les dates, les endroits et l'itinéraire des séances publiques du Comité après les consultations d'usage;
10. Que le Comité embauche, pour une période d'environ dix-huit mois, les services à plein temps d'un adjoint juridique, d'un adjoint en économie, d'un adjoint en administration et de tout autre expert, et le personnel de bureau et les sténographes dont le Comité croit avoir besoin.

M. Gibson propose que le Premier Rapport du sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Après discussion, M. Alexander propose que le paragraphe sept (7) du Premier Rapport soit modifié par le retranchement des trois derniers mots dudit paragraphe. Après débat, la question est mise aux voix et l'amendement est *adopté*.

M. Lewis propose, et

*Il est convenu*,—Que le paragraphe huit (8) du Premier Rapport soit amendé par l'adjonction après le mot «passer» des mots «pas plus de».

La proposition principale est mise aux voix, et le Premier Rapport du sous-comité du programme et de la procédure est *adopté*, tel que modifié.

M. Lewis propose, et

*Il est convenu*,—Que le personnel de soutien nécessaire, demandé par l'un ou l'autre des coprésidents, soit autorisé à précéder ou à accompagner le Comité d'un endroit à un autre au Canada.

M. Hogarth propose, et

*Il est convenu*,—Que les cogreffiers soient autorisés à publier des annonces

and local newspapers in those places and localities where the Committee is planning to travel and hold public hearings.

The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, read a draft report to the Senate and to the House of Commons seeking authority to hire staff.

On motion of Senator Phillips, it was Agreed,—That the draft report to the Senate and to the House of Commons be adopted and the Joint Chairmen ordered to present it.

Ordered,—That the Joint Clerks be authorized to obtain such documents as the Joint Chairmen may direct from the Queen's Printer.

At 8:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, May 28, 1970  
(3)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 11:10 a.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cook, Flynn, Giguère, Grosart, Lamontagne, Lang—(6).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Alexander, Allmand, Baldwin, Breau, Brewin, Hogarth, Lewis, MacGuigan, McQuaid, Osler, Woolliams—(11).

*Also present:* From the Senate: Senator Yuzyk; From the House of Commons: Mr. Ritchie.

*Appearing:* The Honourable John Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

*In attendance:* Mr. R. B. Bryce, Economic Adviser to the Prime Minister on the Constitution. From the Department of Justice: Mr. D. S. Maxwell, Deputy Minister and Deputy Attorney General of

dans les journaux principaux et locaux des endroits et localités où le Comité projette de voyager et de tenir des séances publiques.

Le coprésident, M. MacGuigan, donne lecture d'un projet de Rapport au Sénat et à la Chambre des communes qui demande l'autorisation d'embaucher du personnel.

Le sénateur Phillips propose, et Il est convenu,—Que le projet de Rapport au Sénat et à la Chambre des communes soit adopté et que les coprésidents soient autorisés à le présenter.

Il est ordonné,—Que les cogreffiers du Comité soient autorisés à obtenir de l'Imprimeur de la Reine les documents réclamés par les coprésidents.

A 8h. 05, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le JEUDI 28 mai 1970  
(3)

Le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit ce matin à 11h 10. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* les sénateurs Cook, Flynn, Giguère, Grosart, Lamontagne, Lang—(6).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Alexander, Allmand, Baldwin, Breau, Brewin, Hogarth, Lewis, MacGuigan, McQuaid, Osler, Woolliams—(11).

*Également présents:* Du Sénat: Le sénateur Yuzyk; de la Chambre des communes: M. Ritchie, député.

*Comparait:* L'honorable John Turner, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

*Témoins:* M. R. B. Bryce, conseiller économique du premier ministre sur la Constitution. Du ministère de la Justice: MM. D. S. Maxwell, sous-ministre et sous-procureur général du Canada; T. B. Smith,



Canada; Mr. T. B. Smith, Director of the Advisory and International Law Section. *From the Privy Council Office, Constitutional Review Section:* Messrs. B. L. Strayer, Director; Gordon Fraser, Assistant Director; and K. Lysyk, Adviser.

The Committee proceeded to the consideration of its Order of Reference.

The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, introduced the Minister of Justice and officials. The Minister proceeded to make a statement, during which it was

*Agreed*,—That the Conclusions of the Meetings, and of the First Working Session, of the Constitutional Conference be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "A")

The Minister completed his statement.

By unanimous consent, it was

*Agreed*,—That the first round of questions be limited to 10 minutes for each member.

The Minister was questioned.

Later, the Joint Chairman Mr. MacGuigan, thanked the Minister.

At 1:02 p.m. the Committee adjourned to 3:30 p.m. this day.

#### AFTERNOON MEETING (4)

The Committee resumed at 3:41 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cook, Grosart, Lamontagne—(3).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Alexander, Allmand, Hogarth, Lewis, MacGuigan, McQuaid, Osler, Woolliams—(8).

*Also present:* *From the Senate:* Senator Yuzyk; *From the House of Commons:* Mr. Ritchie.

*Witness:* *From the Secretariat of the Constitutional Conference:* Mr. H. F. Davis, Secretary.

directeur de la Section de la consultation et du droit international. *Du Conseil privé, Section de la révision de la Constitution:* MM. B. L. Strayer, directeur; Gordon Fraser, directeur adjoint; et K. Lysyk, conseiller.

Le Comité procède à l'étude de l'Ordre de renvoi.

Le coprésident, M. MacGuigan, présente le ministre de la Justice et des hauts fonctionnaires. Le Ministre fait ensuite une déclaration au cours de laquelle, il est

*Convenu*,—Que les conclusions des séances, et de la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle soient imprimées en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (*Voir Appendice «A»*).

Le Ministre termine sa déclaration.

Du consentement unanime, il est

*Convenu*,—Que la première série de questions soit limitée à dix minutes par député.

Le Ministre est interrogé par les députés.

Plus tard, le coprésident, M. MacGuigan, remercie le Ministre.

A 1 h 02, la séance du Comité est levée jusqu'à 3 h 30 de l'après-midi.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (4)

Le Comité se réunit de nouveau à 3 h 41. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* Les sénateurs Cook, Grosart, Lamontagne—(3).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Alexander, Allmand, Hogarth, Lewis, MacGuigan, McQuaid, Osler, Woolliams—(8).

*Également présents:* *du Sénat:* Le sénateur Yuzyk; *de la Chambre des communes:* M. Ritchie, député.

*Témoin:* *du Secrétariat de la conférence constitutionnelle:* M. H. F. Davis, secrétaire.

The Joint Chairman introduced the witness. Mr. Davis made a statement on the mechanisms and procedures of the Constitutional review. Later, he was questioned.

During questioning, it was  
*Agreed*,—That the Subcommittee on Agenda and Procedure consider which documents and matters the Committee might seek to have declassified through the Secretariat of the Constitutional Conference.

Later, the questioning of the witness being completed, the Joint Chairmen thanked the witness.

At 5:15 p.m. on motion of Mr. Lewis, the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Le cogreffier du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
*Joint Clerk of the Committee.*

Le coprésident présente le témoin. M. Davis fait une déclaration sur les mécanismes et les méthodes concernant la révision constitutionnelle. Il est ensuite interrogé.

Au cours de l'interrogatoire, il est  
*Convenu*,—Que le sous-comité du programme et de la procédure étudie quels documents et quelles questions le Comité cherchera à déclassifier par l'intermédiaire du Secrétariat de la conférence constitutionnelle.

Plus tard, l'interrogatoire du témoin terminé, les coprésidents le remercient.

A 5h 15, sur une motion de M. Lewis, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.



[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, May 28, 1970.

• 1108

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order. This is the first public meeting of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada; the first meeting, in effect, to consider the Order of Reference. The subject for this meeting is the background of the constitutional review and in a moment I will introduce the witnesses that we have before us this morning.

Whether or not this is one of the most important parliamentary committees I guess we will have to allow others to say, but certainly this is a committee which has as a subject matter probably the most important study ever been undertaken by a committee of this House.

**Mr. Lewis:** These Houses.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** These Houses; you are right.

**Mr. Lewis:** This Parliament.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sure all of us are here with the intentions of subordinating any political considerations that we may have—and which I am sure will remain present—to the overriding good of the country and especially the future course of our constitutional way. I think it would be appropriate at this time, since this is the first public meeting, if I were to invite the Joint Chairman, Senator Maurice Lamontagne, to say a few words as well by way of greeting. Senator Lamontagne.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur le président, il me fait grand plaisir le parler ce matin au nom de la Chambre haute, et de vous dire jusqu'à quel point je suis heureux d'être associé à cette réflexion qui, je l'espère comme vous, sera vraiment objective et collective.

En fait, je pense qu'au début de nos travaux, nous devons adopter une attitude de grande humilité et reconnaître au départ que nous ne réglerons pas tous les problèmes pour toujours. On a souvent répété que le fédéralisme est, d'une certaine façon, constamment à refaire, de sorte qu'il puisse toujours être

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 28 mai 1970

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous allons commencer notre séance. C'est la première réunion publique du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes de la constitution du Canada; la première réunion, en effet, pour étudier notre ordre de renvoi. Il s'agit ici d'étudier les antécédents de la révision constitutionnelle et dans quelques instants je présenterai les témoins de ce matin.

Qu'il s'agisse ou non d'un des comités parlementaires les plus importants les autres en jugeront, toutefois il n'en reste pas moins que notre comité ici étudie un sujet qui est probablement le plus important qui a jamais été entrepris par un comité de cette Chambre.

**M. Lewis:** De ces Chambres.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous avez raison: de ces Chambres.

**M. Lewis:** De cette législature.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis convaincu que nous avons tous ici l'intention d'accepter comme priorité que les considérations politiques, qui n'en seront pas moins présentes doivent passer après le bien primordial du pays et tout particulièrement l'avenir de notre système constitutionnel. Je pense qu'il convient en ce moment, puisque c'est la première réunion publique, d'inviter le coprésident, le Sénateur Maurice Lamontagne, à dire quelques mots. Monsieur le Sénateur.

**The Joint Chairman (The Honourable Senator Maurice Lamontagne):** Mr. Chairman, I am very happy to speak this morning on behalf of the Upper Chamber and to say how pleased I am to be associated with this exercise which, I hope, will be truly objective and collective.

I think that at the very outset of our work we should take an attitude of great humility and recognize right off that we will not settle all the problems for all times. It has been said many times that federalism must, in certain respects, always be made over again so that it may always be adapted to the task and role it



*[Text]*

adapté aux fonctions et au rôle qu'il est appelé à remplir. Alors, même si nous réussissons à le refaire, cette réflexion restera temporaire. J'espère néanmoins que nous réussirons à améliorer ce qui existe déjà ou ce qui s'est fait dans le passé. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup.

It is now my pleasure to introduce the witnesses before us this morning. The principal witness is the Honourable John Turner, the Minister of Justice and Attorney General for Canada. He is accompanied by Mr. D. S. Maxwell, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada; Mr. T. B. Smith, Director of Advisory and International Law Section, Department of Justice; Mr. R. B. Bryce, Economic Adviser to the Prime Minister on the Constitution; Mr. B. L. Strayer, Director, Constitutional Review Section, Privy Council Office; Mr. Gordon Frazer, Assistant Director, Constitutional Review Section, Privy Council Office; and Mr. Ken Lysyk, Adviser, Constitutional Review Section, Privy Council Office. It is a special pleasure, gentlemen, for us to have as our first witness this morning the Minister of Justice. He needs no introduction. I will call on him immediately to give us his prepared statement which will then be followed by a questioning period. The Minister of Justice.

**Hon. John N. Turner (Ottawa-Carleton), (Minister of Justice and Attorney General):** Mr. Chairman, colleagues from the House of Commons and hon. senators, I am very pleased indeed to have the opportunity to appear as your first witness today before this Special Joint Committee. I appear in response to your request and I will tell you as best I can what we have been doing in our review of the Constitution.

I think as Senator Lamontagne has already said, a constitution is the basic legal framework of a state. It must lay down the fundamental rules for the structure and operation of any country. More than that, I think we would agree that a good constitution should have something to say to us. It should be a reminder of our common values and aspirations, an indicator of our common hopes. It should somehow represent the articulated values of nationhood.

It is with these basic objectives in mind that the Government of Canada undertook to bring about a total review of our Constitution. From the beginning, the government has seen the total review as a long, difficult job. We felt and we still feel that it will demand the time and the best efforts of those who are

*[Interpretation]*

is called upon to fulfill. So, even if we succeed in remaking it, this will always be a temporary review. However, I hope we will succeed in improving what already exists or what has been done in the past. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much.

J'ai maintenant le plaisir de vous présenter les témoins qui sont ici ce matin. Le principal témoin est l'honorable John Turner, ministre de la Justice et Procureur général du Canada, qui est accompagné par M. D. S. Maxwell, sous-ministre de la Justice et Procureur général adjoint du Canada; M. T. B. Smith, directeur de la Section du droit international du ministère de la Justice; M. R. B. Bryce, Conseiller économique du premier ministre sur la Constitution; M. B. L. Strayer, directeur de la Section de la révision constitutionnelle au Bureau du Conseil privé; M. Gordon Frazer, le directeur adjoint de la Section de la révision constitutionnelle au Bureau du Conseil privé, et M. Ken Lysyk, qui est conseiller également à la Section de la révision constitutionnelle au Bureau du Conseil privé. Nous sommes donc heureux d'accueillir ici comme premier témoin, le ministre de la Justice, que vous connaissez tous. Je lui donne la parole et je l'invite à présenter son exposé et ensuite nous passerons aux questions. Monsieur le ministre de la Justice.

**L'hon. John N. Turner (Ottawa-Carleton), Ministre de la Justice et Procureur général du Canada):** Monsieur le président, collègues de la Chambre des communes, honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître ici comme votre premier témoin au Comité spécial mixte. Je suis ici en réponse à votre invitation et je ferai de mon mieux pour vous expliquer ce que nous faisons en vue de réviser la Constitution.

Comme le sénateur Lamontagne vous l'a dit, la Constitution est le cadre juridique fondamental de l'État, et elle doit établir les règles fondamentales de la structure et du fonctionnement de tout pays. En outre, il faut reconnaître qu'une bonne constitution doit nous dire quelque chose. Elle doit nous rappeler nos valeurs et nos aspirations communes, et elle doit indiquer ce que sont nos espoirs communs. Elle doit représenter les valeurs réelles et précises d'un pays.

Donc, compte tenu de ces objectifs de base, le gouvernement du Canada a entrepris une révision globale de notre Constitution. Le gouvernement, dès le départ, a toujours considéré que cette révision était une tâche longue et ardue. Nous avons cru et nous croyons toujours qu'il faudra beaucoup de temps et de

## [Texte]

involved in it—those of us who are politicians—and I use that as a term of art and not as a term of abuse—those of us who are responsible to the people of this country, civil servants, experts, whoever they may be and wherever they may be found and particularly the people of Canada. We felt that this review would present opportunities and obligations for public participation and place responsibilities on Parliament and on the legislatures and on the communication media to involve the Canadian people in this pursuit. I feel it will require a major commitment by all concerned.

What are the motive factors behind this constitutional review? To what policy end has the effort been directed? In short, what triggered off constitutional review? Gentlemen, there are a number of goals to be achieved. In my view, the most fundamental is obviously the goal of national unity.

Inutile de vous dire que la situation du Québec est une considération importante pour le gouvernement. Elle a préoccupé le gouvernement précédent qui a mis sur pied un processus de révision constitutionnelle. Le malaise profond qui se fait sentir dans toutes les couches de la population québécoise a pour manifestation concrète, entre autres, la remise en question de la constitution actuelle, ou au moins de certaines de ses dispositions.

Il est certain aussi que, de temps en temps, d'autres provinces et d'autres régions ont manifesté certains doutes quant à plusieurs modalités de la loi-cadre de notre confédération. Mais ceci dit, il est non moins certain qu'afin de parer à une crise de confiance très sérieuse, il fut absolument nécessaire d'entamer une discussion sur le plan constitutionnel où ces questions, et surtout les questions soulevées par le Québec, pouvaient être examinées de près.

Il est évident que, depuis sa formation, le Gouvernement actuel vise aussi des solutions parallèles. Nous nous sommes penchés d'une façon particulièrement attentive sur les données des problèmes linguistiques et culturels. Nous croyons avoir exploité, par exemple, une trouée qui consiste dans l'attitude ouverte de la jeunesse du Canada, surtout de la jeunesse anglophone, à l'égard du bilinguisme. Cette jeunesse accepte, je crois, la politique qui nous inspire dans le domaine de la fonction publique c'est-à-dire faire refléter notre dualité culturelle et dans le domaine régi par la *Loi sur les langues officielles*. Nous espérons par de telles mesures non seulement

## [Interprétation]

travail de la part de tous ceux qui collaboreront, c'est-à-dire les hommes politiques et je n'emploie pas ce terme au sens abusif mais au sens positif, et tous ceux qui sont responsables vis-à-vis la population, les fonctionnaires, les spécialistes, quels qu'ils soient et où qu'on puisse les trouver, et tout particulièrement la population du Canada. Nous estimons que cette révision fournira l'occasion et l'obligation au public de participer, et ceci imposera des responsabilités au Parlement et aux diverses législations ainsi qu'aux organes de communication de telle sorte qu'il y ait participation du peuple canadien dans ce domaine. Je pense que cela exigera un engagement global de toutes les personnes en cause.

Quels sont donc les motifs derrière cette révision constitutionnelle? Vers quel but politique les efforts ont-ils été orientés? En somme, qu'est-ce qui a amorcé cette révision constitutionnelle? Messieurs, il faut réaliser un certain nombre de buts. A mon avis, le plus fondamental, c'est, bien sûr, l'unité nationale.

Needless to say that the situation in Quebec is a very important consideration for the government. It has concerned the former government which set up the procedure for constitutional review. The deep unrest felt throughout all levels of the Quebec population is concretely demonstrated, for instance, through challenging of the present Constitution or at least of certain of its provisions.

It is also certain that from time to time other provinces and other parts of the country have expressed doubts about certain provisions of the basic legal structure of our Confederation. But having said this, it is no less true that in order to face up a very serious lack of confidence, it became absolutely necessary to start discussions at the constitutional level where these questions and especially those raised by Quebec can be examined very closely.

It is obvious that since its constitution, the present government is considering parallel solutions. We have considered very carefully the data concerning linguistic and cultural problems. For instance we have made use of a breakthrough which consists in the open minded attitude of the youth of Canada, especially the English-speaking youth, with regard to bilingualism. I believe that this youth has accepted the policy that guides us with regard to the Public Service, that is to reflect our cultural duality, and within the framework of the *Official Language Act*. We hope through such measures not only appease concern about the fate of the French language in a

## [Text]

apaiser les inquiétudes sur le sort de la langue française dans une Amérique du Nord largement anglophone, mais aussi et surtout contribuer à son épanouissement.

Nous ne croyons pas qu'il s'agit là d'une réponse complète au problème. Nous allons continuer à poursuivre d'autres voies parmi lesquelles la plus fructueuse sera peut-être la voie constitutionnelle.

L'élection récente au Québec n'a pas résolu entièrement le problème. Au contraire, elle en a posé en quelque sorte les données. C'est pourquoi nous sommes heureux que le Comité conjoint ait l'occasion d'étudier les modalités de notre politique, modalités qui constituent le point de départ qui nous permettra d'entamer un véritable dialogue avec les provinces.

I think we are all very conscious, gentlemen, of the coming to power in Quebec of a new majority government. We are also conscious of the strong showing of the Parti Québécois. What do these events mean for the future of Quebec? What do they mean for the future of Canada? To what extent do they bring into question the traditional consensus of the Canadian people that whatever our differences we can live together better than we can apart? How do those recent events affect our policies and our timetable? I think it is too soon for me to attempt to answer those questions.

Obviously I believe the government must re-examine its position in the light of these events. Indeed, I think we must re-examine the whole process of constitutional review to ensure that it is responding to the real needs of our time. However, I am not here, Messrs. Chairmen, at your invitation to canvass that broad question. Your Committee may in due course wish to make its own assessment of that situation and in the meantime you will no doubt want to be informed with respect to what has gone before and what has led up to today. I suppose my primary purpose here is to give you an historical review of the constitutional process.

Before embarking on an account of what has transpired to date, the proposals that the federal government has advanced and the priorities as we have seen them, I want to make one thing clear at the outset. That is, that the Government of Canada has been and remains flexible in its approach to a constitutional review. The constitutional papers that were published—and of which I hope your Committee has possession—by the federal government, as we have frequently reiterated, are tentative proposals. They set out tentative

## [Interpretation]

largely English-speaking North America, but also and particularly to contribute to its flourishing.

We do not think this is the complete answer to the problem, but we are going to pursue other avenues among which the most fruitful will perhaps be the constitutional avenue.

The recent elections in Quebec have not solved the problem completely. On the contrary, this election has brought to light the various elements of that problem. That is why we are happy that this joint Committee has the opportunity to study the terms of our policy which is the starting point which will allow us to start a concrete dialogue with the provinces.

Nous savons tous, messieurs, qu'il y a au Québec un nouveau gouvernement qui a pris le pouvoir et, d'autre part, le Parti Québécois, bien sûr, a fait belle figure. Qu'est-ce que ceci veut dire pour l'avenir du Québec et du Canada? Dans quelle mesure est-ce que ceci mettra en cause le consensus traditionnel du peuple canadien selon lequel, quelles que soient les différences qui existent entre nous, nous pouvons mieux vivre ensemble que séparément? Comment ces événements récents affectent-ils notre politique et notre programme? Je pense qu'il est trop tôt, à l'heure actuelle, pour que j'essaie de répondre à ces questions.

De toute évidence, le gouvernement doit réétudier sa position à la lumière de ces événements. En fait, je pense qu'il faudrait réexaminer tout le processus de la révision constitutionnelle afin de nous assurer que cela répond aux véritables besoins de l'heure. Toutefois, je ne suis pas venu ici ce matin, à votre invitation, messieurs les présidents, pour passer en revue toute cette question. Le Comité voudra peut-être en temps et lieu évaluer cette situation. Entre-temps, vous voudrez sans doute être renseignés sur ce qui s'est passé jusqu'ici. Je pense donc qu'il s'agit, pour moi de faire un résumé historique de ce que nous avons fait en matière constitutionnelle.

Avant de parler de ce qui s'est passé jusqu'à présent, des propositions du gouvernement fédéral et des priorités, je voudrais préciser quelque chose dès le départ. C'est que le gouvernement du Canada a eu et garde une position très souple face à la révision constitutionnelle. Les documents constitutionnels qui ont été publiés, et j'espère que le Comité les a en main, par le gouvernement fédéral sont, comme on a sans cesse répété, des propositions qui ne sont pas définitives. Ce sont tout simplement des projets.



## [Texte]

proposals, they do not represent fixed or final positions.

The same applies to our suggestions with respect to the order of priority in which these proposals should be dealt. The Government of Canada is prepared to give sympathetic consideration to other views of what our priorities in a constitutional review should be. We must always keep in mind what the requirements of the moment may be. I believe we must be ready to alter our course if our present course does not respond to those requirements.

The comprehensive review of the Constitution undertaken by the federal and provincial governments has been proceeding for about two years. Governments have already had an opportunity to assess the issues and to begin to develop their positions, but governmental involvement is not enough. The time has come when it is not only desirable but essential that there be wider participation in the review process. For its part the Government of Canada has developed a number of important proposals and now welcomes the opportunity to place them before Parliament through this Committee and thereby through Parliament to the public for closer scrutiny. To be sure, I think the public has already been a party to the constitutional discussions; it party in a way that has been without precedent in major federal-provincial meetings. Three out of four sessions of the Constitutional Conference have been held in public and, indeed, in front of the television cameras. I think the political figures involved have had a tremendous opportunity to bring the constitutional debate to Canadians in their own homes. The public has had an opportunity to watch the issues emerge, to assess their importance and to observe the way in which their elected leaders deal with the issues and deal with one another, but discussion in your Committee...

**Mr. Lewis:** That was the entertaining part of it.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I have never thought that the political process should be dry and not subject to a little relief every once in a while, Mr. Lewis. The personalities involved are sometimes as determinative as the principles in question. Discussion in this Committee, however, should make public discussion more topical and more meaningful—even more entertaining. The television set is a veritable aid in increasing the citizens' awareness of the issues but the time has come when more is demanded and more Canadians must have an opportunity to participate in the discussion about new constitutional arrange-

## [Interprétation]

Le même principe s'applique à l'ordre dans lequel il faudrait s'occuper de ces propositions. Le gouvernement du Canada est tout à fait disposé à tenir compte d'autres idées sur ce que devraient être nos priorités en matière de révision constitutionnelle. Il faut toujours se rappeler des exigences du moment et nous devons être disposés à changer d'orientation au besoin.

La révision globale de la constitution entreprise par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux existe depuis environ deux ans. Les divers gouvernements ont déjà pu évaluer les questions et commencer à fixer leurs positions, mais la participation gouvernementale ne suffit pas. Il est maintenant non seulement désirable mais essentiel qu'il y ait une plus grande participation dans le processus de révision. Pour sa part, le gouvernement du Canada a élaboré un certain nombre de propositions importantes, et il est maintenant heureux de les présenter au Parlement par l'entremise de ce Comité et donc par l'entremise du Parlement au grand public afin de les examiner à fond. Il n'y a pas de doute que le public a déjà participé aux discussions constitutionnelles et d'une certaine façon, cette participation est sans précédent dans les grandes réunions fédérales-provinciales. Trois des séances de la conférence constitutionnelle ont été rendues publiques et ont été télévisées. Je pense que les hommes politiques en cause ont eu une magnifique occasion de faire connaître, dans tous les foyers du Canada, cette question constitutionnelle. Le public a pu également évaluer la portée et voir comment les élus du peuple pouvaient traiter de ces questions et traiter entre eux, mais les discussions à votre Comité...

**M. Lewis:** C'était la partie divertissante.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je n'ai jamais pensé que le processus politique devait être quelque chose de sec et sans un peu de détente de temps à autre, monsieur Lewis. Les personnalités en cause sont parfois aussi déterminantes que les principes en cause. Toutefois, les discussions qui se dérouleront ici, devraient causer les discussions publiques de porter plus sur des sujets d'actualité et les rendre plus significatives et même plus divertissantes. Le téléviseur permet évidemment de mieux faire connaître les questions aux citoyens, mais il est temps que les Canadiens participent davantage aux discussions au



## [Text]

ments. I think providing this opportunity for participation will be one of this Committee's most important contributions.

In response to your specific request I would now like to give a brief account of the initiation of the constitutional review process, of the machinery that has been established to carry out the work and of the progress that has been achieved.

At a meeting with the provincial premiers in July of 1967 Prime Minister Pearson announced the government's intention of holding a federal-provincial Constitutional Conference early the following year, in 1968. A few weeks later my predecessor as Minister of Justice, the present Prime Minister, spoke to the annual meeting of the Canadian Bar Association in Quebec City on the matter of constitutional revision. This is what he said:

The time is ripe. The federal government declares itself ready to discuss any constitutional changes that are proposed—But we do desire that any changes shall take place in an orderly way and under the guidance of governments responsible to the people.

That is the end of the quote from that speech. Subsequently in November an inter-provincial conference—the Confederation for Tomorrow Conference—was held on the initiative of Prime Minister Robarts of Ontario. On that occasion the provincial first ministers came out in support of the view that the time had come for a re-examination of our basic constitutional arrangements.

The first meeting of the Federal-provincial Constitutional Conference took place in February of 1968. The Conference had before it a statement of policy by the Government of Canada entitled "Federalism for the Future", and in it the Government of Canada outlined its overall approach and laid down the principles and objectives by which it proposed to be guided in the constitutional review. At this initial meeting the Conference agreed to examine questions relating to official languages, fundamental rights, distribution of powers, the reform of institutions linked with federalism, including the Senate and the Supreme Court of Canada, regional disparities, the amending procedure, provisional arrangements and, finally, the mechanisms of federal-provincial relations. The future work program had been established and the review was under way.

A second meeting of the Conference took place in February of 1969. Like the one in

## [Interpretation]

sujet de cette réforme constitutionnelle. Je pense qu'une des plus importantes contributions du Comité sera de favoriser cette participation.

En réponse à votre demande, je voudrais maintenant donner un bref compte rendu de l'annonce du processus de la révision constitutionnelle, des rouages qui ont été établis à cette fin, ainsi que les progrès réalisés en pareille matière.

A une réunion avec les premiers ministres provinciaux en juillet 1967, le premier ministre Pearson avait annoncé que le gouvernement compte tenir une conférence constitutionnelle fédérale-provinciale au début de l'année suivante, c'est-à-dire en 1968. Quelques semaines plus tard, mon prédécesseur au poste de ministre de la Justice, le premier ministre actuel, avait pris la parole devant l'Association canadienne du Barreau, à Québec, sur la question de la révision constitutionnelle. Voici ses paroles:

Le temps est venu. Le gouvernement fédéral se déclare prêt à discuter toute modification constitutionnelle qui sera proposée... Mais nous désirons que toute modification se fasse dans l'ordre et sous la directive des gouvernements qui sont responsables envers le peuple.

Fin de la citation. Ensuite, en novembre, une conférence interprovinciale—la Conférence sur la Confédération de demain—a été tenue grâce à l'initiative de M. Robarts, le premier ministre de l'Ontario. A cette occasion, les premiers ministres provinciaux ont bien précisé que le temps était venu de réexaminer la Constitution.

La première conférence constitutionnelle fédérale-provinciale a eu lieu en février 1968. La conférence était saisie d'une déclaration de principe du gouvernement du Canada qui s'intitulait «Le Fédéralisme de l'avenir». Le gouvernement fédéral y précisait sa méthode globale de procéder, ainsi que les principes et les objectifs dont il s'inspirerait dans la révision de la Constitution. A cette première réunion la conférence a accepté d'examiner les questions touchant aux langues officielles, aux droits fondamentaux, à la répartition des pouvoirs, à la réforme des institutions rattachées au fédéralisme, dont le Sénat et la Cour suprême du Canada, les écarts régionaux, les procédures d'amendement, les ententes provisoires et, finalement, les rouages des relations fédérales-provinciales. Donc, tout était lancé, la révision était en marche.

La deuxième réunion de la conférence eut lieu en février 1969. Comme celle de 1968, il

## [Texte]

1968, this was a public session. On the agenda were official languages, fundamental rights, regional disparities, reform of institutions linked with federalism and the distribution of powers. At this meeting the scope of the constitutional review process was further defined and the Conference agreed that there should be a comprehensive review of the Constitution, not merely a piecemeal revision. The possibility of an entirely new constitution was not to be ruled out.

In June of 1969 an *in camera* working session of the Conference was held. The first ministers turned their attention to the distribution of powers, and in particular to the taxing and the spending powers.

The latest session of the Constitutional Conference was held last December. It was a regular session, the third meeting in public of the series. The distribution of powers was again considered, with special reference to income security and social services.

I understand the Committee has been supplied with copies of the conclusions that were reached at the three regular meetings and the one working session of the Conference. I will be making reference, Messrs. Chairmen, to these conclusions and the Committee might find it convenient to print them with today's proceedings for ease of reference.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** There have been four committees of ministers set up to consider special questions: committees on official languages, the judiciary, fundamental rights and the Senate. These were established at the second meeting of the Constitutional Conference in February of 1969. These committees have met several times since. I happen to be Chairman of two of these committees: the Committee on the Judiciary and the Committee on Fundamental Rights. There is also a Continuing Committee of Officials which was set up by the Conference.

**Mr. Lewis:** Who is the chairman of the Committee that deals with the Senate?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** There are joint chairmen; Mr. Otto Lang and one of your colleagues, Mr. Paul Martin.

**Mr. Baldwin:** That comes under fundamental rights!

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I am glad to say that I do not have any direct knowledge of what has been happening in that particular committee.

## [Interprétation]

s'agissait d'une séance publique. A l'ordre du jour se trouvaient les langues officielles, les droits fondamentaux, les écarts régionaux, la réforme des institutions rattachées au système fédéral ainsi que la répartition des pouvoirs. A cette réunion, on a défini davantage l'ampleur de cette révision constitutionnelle, et il a été reconnu que cette révision devrait être globale plutôt que fragmentaire. En plus, il ne faudrait pas écarter la possibilité de rédiger une constitution entièrement nouvelle.

En juin 1969, la conférence a tenu une séance de travail à huis clos. Les premiers ministres se sont intéressés alors à la répartition des pouvoirs, et aux pouvoirs d'imposition fiscale et de dépenses.

La dernière réunion de la conférence constitutionnelle a eu lieu en décembre. C'était une séance régulière, la troisième séance publique de la série. On a parlé encore une fois de la répartition des pouvoirs, particulièrement en ce qui a trait aux questions de sécurité, de revenu et de services sociaux.

Je crois que le Comité a reçu des exemplaires des conclusions qui furent formulées aux trois réunions régulières et à la seule réunion de travail de la conférence. Comme je vais me reporter à ces conclusions, messieurs les présidents, le Comité voudra peut-être les faire imprimer dans son compte-rendu d'aujourd'hui afin de pouvoir s'y rapporter.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Quatre comités de ministres ont été créés pour étudier des questions spéciales: les comités des langues officielles, des affaires judiciaires, des droits fondamentaux et du Sénat. Ces comités ont été établis à la deuxième réunion de la conférence constitutionnelle, en février 1969. Ils se sont réunis plusieurs fois depuis. Je suis président de deux de ces comités, celui des affaires judiciaires et celui des droits fondamentaux. Il y a également un Comité permanent des fonctionnaires qui fut créé par la conférence.

**M. Lewis:** Qui est le président du Comité qui traite du Sénat?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Les coprésidents sont M. Otto Lang et M. Paul Martin, un de vos collègues.

**M. Baldwin:** Il s'agit des droits fondamentaux!

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je ne sais pas exactement ce qui s'est passé dans le Comité dont vous parlez.

## [Text]

A Continuing Committee of Officials was set up by the Conference in 1968 to assist the Conference in its task.

This Committee is made up of senior federal and provincial officials and advisers. It meets between sessions of the Conference to discuss matters referred to it by the Conference and other questions relating to the constitutional review which arise from time to time. It reports to the Conference on matters referred to it and its members report to their own first ministers. In this way, officials assist their governments in preparing for ministerial discussions and decisions.

If I may, I would like to mention the Secretariat which is an intergovernmental staff established by the Conference to serve the Conference and its various committees and subcommittees.

I now propose to return to *Federalism for the Future* which, you will recall, was presented to the initial meeting of the Constitutional Conference in early 1968. Since then many of the principles expounded in the paper have been translated into concrete proposals, such as that relating to the two official languages, namely—and I use the words of the paper:

... the people of French language and culture...

must

have the same opportunities as do those of the English language to live their lives, to raise their children...

and

to realize their own potential and that of their offspring, in their own language in all parts of Canada.

A second principle found in that initial paper is that the process of the constitutional review must be both broad and deep. This is a task of tremendous importance and complexity. May I quote once more from *Federalism for the Future*:

... the fundamental law is indeed fundamental, and its examination and review must be so treated.

There are certain basic points of reference which must be recognized in our quest for a new or revised constitution and the federal government has reiterated on a number of occasions its view that Canada can achieve its goals only under a federal system.

## [Interpretation]

Un Comité permanent des fonctionnaires a été créé par la conférence en 1968 pour l'aider dans ses fonctions.

Il s'agit d'un comité constitué de hauts fonctionnaires et conseillers provinciaux et fédéraux qui se réunit entre les séances de la conférence pour discuter des sujets qui lui sont renvoyés par la conférence et aussi d'autres questions se rapportant à la révision constitutionnelle qui se soulevaient de temps en temps. Ce comité fait rapport à la conférence et les membres font rapport à leur propre premier ministre. De cette façon les fonctionnaires aident à préparer leurs gouvernements respectifs pour les discussions et décisions ministérielles.

Enfin, parlons du secrétariat qui est composé d'un personnel intergouvernemental établi par la conférence pour desservir la conférence et ses divers comités et sous-comités.

Je propose maintenant un retour au fédéralisme de l'avenir présenté à la Conférence constitutionnelle au début de 1968. Depuis lors, plusieurs des principes exposés dans le document sont devenus des propositions concrètes, comme, par exemple, en ce qui touche aux deux langues officielles. Je cite:

... les gens de langue française et de culture française...

doivent avoir les mêmes occasions

que les anglophones de gagner leur vie, d'élever leurs enfants...

et de se réaliser dans

leur propre langue dans toutes les régions du Canada.

Deuxième principe. Le processus de révision constitutionnelle doit se faire en profondeur et doit être vaste. C'est un travail dont l'importance et la complexité sont énormes. Donc, je cite encore du document intitulé *Le fédéralisme de l'avenir*:

... le droit fondamental est en effet fondamental et son étude et sa révision doivent être traitées en tenant compte de ce principe.

Il y a certains points de référence fondamentaux qui doivent être reconnus dans notre recherche d'une nouvelle constitution révisée, et le gouvernement fédéral a répété à plusieurs reprises que le Canada pouvait réaliser ses buts seulement dans le cadre d'un régime fédéral.



## [Texte]

A third principle affirmed in *Federalism for the Future* is that there must be no delay in any necessary government program because of the constitutional review. The federal government and all governments must discharge their responsibilities under the present constitution and they must continue to do so until that constitution is changed. The present constitution is still the fundamental law and we must operate within that framework until we have a new one. The Prime Minister, in his opening remarks in the debate in the House of Commons which set up our half of this joint committee, made a particular point of that.

A fourth principle is the recognition of the existence of a Canadian community and a Canadian personality, manifested in our diverse cultural heritages, in our common institutions and in our feeling and concern for the well being of other Canadians. The Canadian community must flourish economically, socially and culturally.

A fifth principle flows from this—that the Canadian community must not only achieve its goals under a federal system but the system must be such as to provide a balance between the two extremes of centralization on the one hand and fragmentation on the other, and this balance must be expressed in our constitutional arrangements.

A sixth principle has regard to the priorities to be followed in carrying forth this constitutional review. The federal government has expressed the opinion that the constitutional debate should commence with a review of the rights of individuals and that this should take precedence over the rights of governments. As the Prime Minister put it, we wanted to start with things upon which we could agree and move later into those things upon which there might be less agreement. We therefore gave first priority to the question of a constitutional charter of human rights which would be binding on Parliament and binding on the legislatures and, along with *Federalism for the Future*, we published the paper entitled *A Canadian Charter of Human Rights*, setting out some proposals on this subject.

A second order of priority, we thought, should be given to consideration of the nature and role of our central institutions of government to ensure that they can make their most effective contribution towards the Canadian federation. These institutions are the Parlia-

## [Interprétation]

Le troisième principe que l'on affirme dans *Le fédéralisme de l'avenir*, c'est qu'il ne doit pas y avoir de retard des programmes gouvernementaux nécessaires à cause de la révision constitutionnelle. Le gouvernement fédéral et tous les gouvernements doivent s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de la Constitution actuelle jusqu'à ce que l'on ait procédé, justement, à cette réforme constitutionnelle. La Constitution demeure la loi fondamentale et nous devons œuvrer dans ce cadre jusqu'à ce que nous ayons une nouvelle constitution. Le premier ministre, dans un débat à la Chambre des communes, durant lequel fut créé notre moitié de ce comité, avait bien précisé ce principe.

Le quatrième principe est la reconnaissance de l'existence d'une collectivité canadienne et d'une personnalité canadienne qui se manifeste dans nos divers patrimoines culturels et dans nos institutions communes, ainsi que notre but de développement du bien-être des autres Canadiens. La collectivité canadienne doit s'épanouir sur le plan économique, social et culturel.

Le cinquième principe découle de ce que je viens de dire. Ainsi, la société canadienne ne doit pas seulement réaliser ses buts dans un système fédéral, mais le système doit pouvoir assurer l'équilibre entre les deux extrêmes, c'est-à-dire la centralisation, d'un côté, et la fragmentation de l'autre. Cet équilibre doit pouvoir s'exprimer dans nos arrangements constitutionnels.

Sixième principe. Il s'agit des priorités à suivre pour réaliser cette révision constitutionnelle. Le gouvernement fédéral a dit que le débat constitutionnel devrait d'abord commencer par reviser les droits des individus et que ceci doit avoir préséance sur les droits des gouvernements. Comme l'a dit le premier ministre, nous voulons commencer par les principes sur lesquels nous pouvons nous entendre, et ensuite, nous passerons à des choses où il y a peut-être moins d'accord. Donc, nous avons accordé la priorité à la préparation d'une charte constitutionnelle des droits de l'homme qui liera le Parlement et les assemblées législatives provinciales. Et nous avons publié en même temps que *Le fédéralisme de l'avenir*, un document qui s'intitule *Charte canadienne des droits de l'homme*, document qui fait état de certaines de nos propositions sur ce sujet.

Nous avons pensé qu'un deuxième ordre de priorités devrait être accordé à l'étude de la nature et du rôle de nos institutions centrales gouvernementales afin de s'assurer qu'elles puissent collaborer le plus efficacement possible à la Fédération canadienne. Ces institu-



[Text]

ment of Canada, the Supreme Court of Canada, and the Public Service of Canada.

Next in order of priority was the study of the distribution of powers. Our objective here would be to provide a balanced division of the power to govern as between the federal and provincial governments, and to achieve this balance, we suggested recognition be given to certain guiding principles.

We noted, first, the requirement for both a strong federal government and strong provincial governments. Second, we indicated certain areas of federal responsibility—in economic policy, the equalization of opportunity, international affairs, technological and cultural development—while acknowledging that included in these were areas of responsibility shared with the provinces. Third, we recognized that most services involving the most immediate contact between a citizen and his government, and those which contribute most directly to the traditions and heritages which are uniquely provincial, should generally be provided by the provincial governments.

It must be acknowledged, finally, that, in our study of the division of legislative authority, we cannot expect to achieve a neat compartmentalization of mutually exclusive powers that will enable either federal or provincial governments to act without having an effect on the activities of the other. Our society is too complex and our governments are too interwoven in their activities to permit that to be done, and to an even greater extent, intergovernmental consultation and understanding will be essential.

That concludes my review of *Federalism for the Future*. I want to refer briefly to the other constitutional papers which have since been published by the federal government. They deal with matters much too important and complex to permit me adequately to deal with them now but you will be hearing other witnesses, I understand, on these matters and I do not propose today to go beyond a few brief comments to give you some idea of the nature of the federal proposals, and the point to which we have progressed in these areas.

In the document entitled *The Constitution and the People of Canada*, we submitted proposals concerning a preamble for the Constitution, setting out the objectives of Confederation; the constitution of the Government and Parliament of Canada; the constitution of

[Interpretation]

tions sont le Parlement du Canada, la Cour suprême du Canada et la Fonction publique du Canada.

Ensuite, la priorité fut l'étude de la répartition des pouvoirs. Notre objectif, ici, c'est de diviser, d'une façon équilibrée, le pouvoir de gouverner entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. Pour réaliser cet équilibre, nous avons proposé de reconnaître certains principes directeurs.

Nous avons d'abord noté qu'il fallait un gouvernement fédéral fort et des gouvernements provinciaux forts. Deuxièmement, nous avons signalé certains secteurs de responsabilité fédérale—dans la politique économique, l'égalisation des possibilités de succès, les affaires internationales, le développement technologique et culturel—tout en reconnaissant qu'il y a de ces secteurs qui sont partagés avec les provinces au point de vue de la responsabilité. Troisièmement, nous reconnaissons que la plupart des services qui exigent un contact immédiat entre le citoyen et le gouvernement, et ceux qui contribuent le plus directement aux traditions et au patrimoine qui sont uniquement provinciaux, devraient en général être prévus par les gouvernements provinciaux.

Finalement, il faut reconnaître que dans cette étude de la division du pouvoir législatif nous ne pouvons pas nous attendre à ce que l'on impose une compartimentation nette des pouvoirs mutuellement exclusifs qui fera en sorte que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux pourront affecter les activités de l'autre. Notre société est trop complexe et nos gouvernements sont trop interreliés dans leurs activités pour permettre ceci et, ensuite, la compréhension et les consultations intergouvernementales seront encore plus essentielles.

Voilà qui termine ma révision du document *Le fédéralisme de l'avenir*. Passons maintenant rapidement aux autres documents constitutionnels publiés depuis lors par le gouvernement fédéral. Il s'agit, dans ces documents, de questions beaucoup trop importantes et trop complexes pour que je puisse en traiter complètement maintenant, mais je crois que d'autres témoins aborderont ces questions, donc je ne ferai que quelques brefs commentaires afin de vous donner une idée du caractère des propositions fédérales et des progrès que nous avons faits dans ces secteurs.

Dans le document intitulé *La Constitution et le peuple canadien*, nous avons fait des propositions au sujet d'un préambule de la Constitution pour indiquer les objectifs de la Confédération, la constitution du gouvernement et du Parlement du Canada, la constitu-

## [Texte]

the provinces; fundamental rights; the judiciary with particular reference to the Supreme Court.

In this paper we proposed that one of the objectives of Confederation to be clearly stated in the Constitution should be the promotion of equality of opportunity for all Canadians in whatever region they may live. The Government of Canada has a very important role to play in taking steps to minimize the effects of regional disparities of individual citizens. In our later papers on the spending and taxing powers, we recognize the importance of equalization of provincial public services, or provincial revenues, and we took the position that the Government of Canada must have the power to augment the revenues of the low income provinces.

In another paper, entitled *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, we advanced certain proposals respecting the federal spending power, that is to say, the power to make payments to people or to institutions or to governments for purposes on which Parliament does not necessarily have the power to legislate.

With respect to payments to persons and institutions, we expressed the view that discussion ought to be deferred until all propositions concerning the distribution of powers have been received, and governments had had an opportunity to evaluate their effect.

As to payments to provincial governments, we suggested that the constitutional power of the Parliament of Canada to contribute toward the public services and programs of provincial governments should be explicitly provided for in the Constitution, and that the power to make unconditional grants for such purposes would be unrestricted.

In the case of conditional grants for general federal-provincial programs which are acknowledged to be within exclusive provincial jurisdiction, we suggested two requirements: first, a broad national consensus in favour of the program should be demonstrated to exist; and second, where a provincial legislature chooses not to participate in the program, even given a national consensus, no fiscal penalty should be imposed upon the people of any nonparticipating province. The Constitutional Conference has given some consideration to the question of a suitable formula for determining national consensus, and to an appropriate method for compensating residents in any nonparticipating province. Rather than go into the details, I shall

## [Interprétation]

tion des provinces, les droits fondamentaux, le secteur judiciaire et tout particulièrement la Cour suprême.

Dans ce document, nous proposons que l'un des objectifs de la Confédération qui doit être bien précisé dans la Constitution, c'est que tous les Canadiens aient des chances égales de succès dans toutes les régions du pays. Le gouvernement canadien a un rôle très important à jouer en vue de minimiser les conséquences des écarts régionaux des citoyens individuels. Dans les documents subséquents sur les pouvoirs de dépenser et d'imposer des taxes, nous reconnaissons l'importance de la régularisation en matière de services publics provinciaux ou des revenus provinciaux, et nous avons déclaré que le gouvernement du Canada doit avoir le pouvoir de hausser le revenu des provinces défavorisées.

Dans le document intitulé *Subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du gouvernement*, il s'agit de certaines propositions au sujet du pouvoir fédéral de dépenser, c'est-à-dire le pouvoir de faire des versements à des gens ou des institutions ou à des gouvernements pour des choses au sujet desquelles le Parlement n'a pas nécessairement les pouvoirs de légiférer.

Au sujet des versements aux personnes et aux institutions, nous avons dit que les discussions devraient être retardées tant qu'on n'aura pas reçu toutes les propositions sur la distribution des pouvoirs et que les gouvernements n'auront pas eu la chance d'évaluer leur effet.

Au sujet des versements aux gouvernements provinciaux, on a laissé entendre que le pouvoir constitutionnel du Parlement du Canada, en vue de contribuer aux services publics et aux programmes des gouvernements provinciaux, devrait être précisé dans la Constitution, et que le pouvoir de donner des subventions inconditionnelles pour ces fins serait sans restriction.

Dans le cas des subventions pour des programmes fédéraux-provinciaux d'ordre général qui sont reconnus comme relevant exclusivement de la juridiction provinciale, on a suggéré deux exigences: d'abord, consentement général sur le plan national en faveur du programme; deuxièmement, si un gouvernement provincial ne veut pas participer au programme même s'il y a un consensus national, on ne devrait pas imposer de pénalisation fiscale sur la population des provinces non participantes. La Conférence constitutionnelle a étudié la question d'établir une formule convenable afin de déterminer le consensus national, ainsi qu'une méthode appropriée pour compenser les résidents des provinces non participantes. Je n'entrerai pas ici dans

**[Text]**

simply refer you to the conclusions of the last two sessions of the Conferences in June and December of 1969.

I should add that the principles I have just outlined with respect to conditional grants for general federal-provincial programs would not apply to regional programs, that is to say shared-cost programs which were designed to meet particular problems in particular provinces or regions and were not intended for action by all the provinces.

In *The Taxing Powers and the Constitution of Canada*, which is another paper, we put forward certain proposals based on the principle of access to revenue sources. Virtually unlimited powers of taxation would be granted to the provincial legislatures as well as to the federal Parliament.

There would, however, be a qualification in that provincial taxing powers should be confined, as they are under the present Constitution, to taxation within the province. The taxpayer should be protected against the taxation of his income, property and purchases by a province other than his own.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Would they be limited also to provincial purposes?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Pas nécessairement.

We also took the position that no government should have the power to erect, through its tax system, barriers to interprovincial trade, and that only Parliament should have the power to impose customs duties.

In the Constitutional Conference, a measure of agreement has been reached on taxing powers, and I would refer you in particular to the conclusions of the working session last June. Work has been going forward on this subject in the Continuing Committee of Officials and in two subcommittees it established to examine sales taxes and death duties.

I mentioned earlier, gentlemen, the importance we place on the need to equalize provincial revenues required to support public services and our views on how the Constitution might take account of this need were outlined at pages 54 to 57 of the paper on taxing powers.

In another paper, *Income Security and Social Services*, we proposed that the provin-

**[Interpretation]**

les détails. Vous pourrez consulter les conclusions des deux dernières séances des Conférences de juin et de décembre, 1969.

Je dois ajouter que les principes que je viens d'exposer concernant les subventions conditionnelles pour les programmes fédéraux-provinciaux d'ordre général ne s'appliqueraient pas aux programmes régionaux, c'est-à-dire aux programmes de frais partagés qui sont destinés à répondre à certains problèmes dans des provinces ou des régions particulières et qui ne sont pas destinés à être utilisées par toutes les provinces.

Dans un autre document intitulé *Pouvoirs d'imposition et la Constitution du Canada*, nous avons formulé certaines propositions basées sur le principe d'accès aux sources de revenus. Des pouvoirs d'imposition quasiment illimités seraient accordés aux assemblées législatives provinciales ainsi qu'au Parlement fédéral.

Il y aurait toutefois une réserve, c'est-à-dire que les pouvoirs d'imposition des provinces doivent se faire, comme aux termes de la Constitution actuelle, dans le cadre de la province. Le contribuable doit être protégé contre l'imposition de son revenu, de sa propriété et de ses achats par une province qui ne serait pas la sienne.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Est-ce qu'ils seraient limités aussi sur le plan provincial?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Not necessarily.

Nous avons également conclu qu'aucun gouvernement devrait avoir le pouvoir de créer, par son système d'imposition, des barrières qui s'opposeraient au commerce interprovincial, et que seulement le Parlement devrait avoir le pouvoir d'imposer des droits de douane.

A la Conférence constitutionnelle on en est arrivé à un certain accord concernant les pouvoirs d'imposition, et vous pouvez vérifier cela dans les conclusions de la séance de travail de juin dernier. Nous avons travaillé sur ce sujet au Comité permanent des fonctionnaires et à deux sous-comités qu'il a créés pour étudier la question de la taxe de vente et des droits de succession.

J'ai parlé, plus tôt, de l'importance que nous accordons au besoin d'égaliser les revenus provinciaux nécessaires pour appuyer les services publics et j'ai expliqué comment la Constitution pourrait tenir compte de ce besoin, aux pages 54 à 57 du document sur les pouvoirs d'imposition.

Dans un autre document intitulé *La sécurité du revenu et les services sociaux*, nous



## [Texte]

cial legislatures ought to have explicit and exclusive jurisdiction over social services, and that Parliament and provincial legislatures ought both to have powers to make general income support payments to persons. With respect to public income insurance measures, we proposed concurrent legislative powers with the exceptions of unemployment insurance, which would continue to be an exclusively federal matter, and workmen's compensation, which would continue to fall within the exclusive jurisdiction of the provincial legislatures. In the case of retirement insurance, such as the Canada Pension Plan, we suggested that Parliament's power ought to be paramount, primarily for the purpose of ensuring that mobility of persons throughout Canada would not be impeded by lack of portability in benefits.

The Constitutional Conference considered this paper at its last meeting in December, 1969, and the conclusions of the meeting summarize the views expressed at that time. The Conference has directed the Continuing Committee of Officials to undertake a detailed examination of the application of the concept of paramountcy, federal and provincial, in the field of public retirement insurance.

Dans ces trois documents majeurs, nous avons formulé des propositions très importantes dans les domaines fiscaux et sociaux de la constitution: importantes puisqu'elles tendent vers un nouvel équilibre qui sanctionne mieux le rôle distinctif des provinces. Nos propositions visant à une nouvelle limitation de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, l'accès des provinces à tous les domaines de taxation au sein de la province, ainsi que la reconnaissance manifeste du pouvoir législatif exclusif des provinces dans le domaine des services sociaux, en sont des exemples. Je ne prétends pas que ces propositions soient parfaites, pas plus que définitives. Elles indiquent toutefois que nous avons abordé quelques-uns des problèmes les plus urgents, et que nous sommes prêts à discuter certaines questions relatives aux pouvoirs fédéraux et provinciaux d'importance. Nous avons déjà examiné longuement ces propositions avec les provinces, et demeurons disposés à les examiner davantage lorsque les gouvernements provinciaux en exprimeront le désir.

J'aimerais maintenant faire allusion à *Fédéralisme et relations internationales* et *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*, deux documents que le gouvernement fédéral présentera. Nous y avons formulé notre

## [Interprétation]

proposons que les assemblées législatives provinciales devraient avoir des compétences explicites et exclusives en matière de services sociaux, et que le Parlement et les assemblées législatives provinciales devraient avoir les pouvoirs afin de pouvoir faire des paiements de soutien du revenu général aux individus. En ce qui concerne les mesures d'assurance du revenu public, nous proposons que les pouvoirs législatifs parallèles à l'exception de l'assurance-chômage, qui demeurerait un secteur exclusivement fédéral, et dans le cas des accidents du travail qui demeurerait sous la juridiction exclusive des assemblées législatives provinciales. Dans le cas des pensions de retraite, comme le Régime de pensions du Canada, nous proposons que le pouvoir du Parlement soit suprême, principalement dans le but d'assurer que la mobilité des gens à travers le Canada ne sera pas gênée à cause d'un manque de portabilité des prestations.

La Conférence constitutionnelle a étudié ce document à sa dernière réunion en décembre 1969, et les conclusions résument sommairement les opinions qui furent exprimées à ce moment-là. La Conférence a demandé au Comité permanent des fonctionnaires d'étudier à fond l'application du concept de suprématie sur le plan fédéral et provincial, dans le domaine des pensions de retraite publiques.

In these three major papers, then, we have made very significant proposals in the fiscal and social areas of the Constitution. They are significant because they seek a new balance which better recognizes the distinctive role of the provinces. This may be seen in our proposals for a new limitation on the exercise of the federal spending power, for access of provinces to all fields of taxation within the province, and for the clear recognition of exclusive provincial legislative power in the social services field. I am not suggesting that these proposals are perfect, nor that they are final. But they do show that we have tackled some of the most pressing questions, and are prepared to discuss certain matters dealing with important federal and provincial powers. We have already discussed these proposals with the provinces at some length and we remain prepared to discuss them further when the provincial governments desire to do so.

Next, I would like to refer to *Federalism and International Relations* and *Federalism and International Conferences on Education*, two papers which the federal government will present. In these papers we have defined our



## [Text]

position sur ces sujets relativement aux pouvoirs constitutionnels et accords convenables.

Ces documents n'ont pas encore été étudiés par les Conférences constitutionnelles ou par les comités qui font rapport à la Conférence. En attendant, cependant, nous avons vu s'élaborer à la récente conférence de Niamey des accords pratiques qui sont parfaitement compatibles avec la position que nous avons adoptée.

En terminant, j'aimerais mentionner quelques points majeurs de la politique fédérale sur laquelle un accord d'importance a été conclu avec les provinces. On peut en trouver les détails aux conclusions des différentes conférences, déposées plus tôt devant ce comité.

In closing, Mr. Chairman, I would like to refer to a number of important points of federal policy upon which substantial agreement has been reached with the provinces.

First, the agreement that French-speaking Canadians outside Quebec should receive treatment similar to that given English-speaking Canadians in the Province of Quebec with respect to the use of their language.

A second agreement is that, in the national capital, the two official languages and cultural values common to all Canadians should be fully recognized.

Third, agreement that the promotion of the full development of all parts of Canada, that is, the reduction of regional disparities, is an essential objective of Confederation, which should be written into the preamble of the constitution; and agreement by most governments that the Constitution should ensure the federal government adequate power to alleviate regional disparities.

Fourth, we have achieved agreement in principle, with reservations by two provinces, on the limitation of Parliament's spending power in shared-cost programs in fields within exclusive provincial jurisdiction so that, one, before such programs are launched there must be a consensus among a substantial number of provinces, and two, in those provinces which elect not to participate, compensation should be paid to avoid a fiscal penalty on their people.

The fifth major item of agreement is an agreement by all governments but one that Parliament and the provincial legislature should have equal access to all tax fields, subject to certain agreed exceptions and conditions.

## [Interpretation]

position on these subjects with respect to constitutional powers and suitable working arrangements.

These papers have not yet been considered by the Constitutional Conferences or by committees reporting to the Conference. Meanwhile, however, we have seen practical arrangements worked out at the present conference at Niamey which are consistent with the position we have taken.

In closing, I would like to refer to a number of important points of federal policy upon which substantial agreement has been reached with the provinces. The particulars may be found in the conclusions of the various conferences earlier placed before this Committee.

Monsieur le président, en terminant, j'aimerais mentionner quelques points majeurs de la politique fédérale sur laquelle un accord d'importance a été conclu avec les provinces.

Tout d'abord, l'entente selon laquelle les Canadiens de langue française à l'extérieur du Québec soient traités comme les Canadiens de langue anglaise dans la province de Québec en ce qui concerne leur langue.

Deuxièmement, on s'entend que pour la Capitale nationale, les deux langues officielles et les valeurs culturelles communes à tous les Canadiens, soient pleinement reconnues.

Troisièmement, on s'entend que l'encouragement de la mise en valeur de toutes les régions du Canada, c'est-à-dire la réduction des écarts régionaux, est un objectif essentiel de la Confédération qui devrait faire partie du préambule de la Constitution. En plus, la plupart des gouvernements sont d'accord que la Constitution devrait assurer au gouvernement fédéral les pouvoirs nécessaires pour remédier aux écarts régionaux.

Quatre. Nous nous sommes mis d'accord en principe, avec réserve de deux provinces, pour limiter les pouvoirs de dépenser du Parlement dans les programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale exclusive de telle façon que, en premier lieu, avant d'entamer ces programmes il faut qu'il y ait un consensus parmi un grand nombre des provinces, et en second lieu, dans les provinces qui ne veulent pas participer, il faudrait payer une compensation afin de ne pas pénaliser les gens sur le plan fiscal.

Le cinquième point important est l'accord par tous les gouvernements sauf un, que le Parlement et les Assemblées législatives des provinces aient accès sur un pied d'égalité à tous les champs de taxation, sous réserve de certaines exceptions et conditions acceptées.

[Texte]

Sixth, we achieved agreement that there should be recognized by all governments the fact that medical and welfare services should be generally within the exclusive jurisdiction of the provinces, subject to the spending power of Parliament to support the provision of such services.

I believe that these points of agreement are significant, that they cover some of the most contentious issues in our constitutional experience and they augur well for the future of the constitutional review.

Gentlemen, that is where we are at the moment, and I am at the disposition of your Committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Minister. Would it be agreed to limit the first round of questions to 10 minutes per questioner? Agreed.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, on a point of order, and not to start a long discussion. Has the suggestion I made the other night been considered?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, the suggestion was that the parties should designate, at each meeting, those who will ask the initial questions for their sides. It has not been considered that there is, as yet, any formal agreement but I think that most parties here would be disposed to follow it. I will proceed on that basis, in the absence of any disagreement on that.

Mr. McQuaid?

**Mr. McQuaid:** Thank you, Mr. Chairman, and my thanks also to you, Mr. Minister, for your very comprehensive and enlightening review of what has taken place up to the present time.

Actually, I have not too many questions at the moment. I noticed that you did suggest that the provinces and the federal government had been studying this problem of constitutional review for some time, and that they have reached a certain consensus on a good many points.

I would point out that you did say, when you spoke in the House on this matter, that while the federal government had made its decision clear on many of the constitutional issues, the provincial governments in many cases had not clarified their positions. In other words, there has not been any—as you said yourself, I believe—joinder of issues.

I wonder if you would clarify for us the points on which there has not been any substantial position taken by the provinces,

[Interprétation]

Sièxièmement, nous nous sommes mis d'accord que tous les gouvernements doivent reconnaître que les services médicaux et du bien-être social doivent relever exclusivement des provinces, sous réserve du pouvoir de dépenser du Parlement en ce qui concerne l'appui accordé pour fournir de tels services.

Je crois que ces accords sont importants et qu'ils visent certains des points les plus litigieux sur le plan constitutionnel, et cela est de bon augure pour l'avenir de la révision constitutionnelle.

Messieurs, voilà où nous en sommes. Je suis prêt à répondre aux questions que les membres du Comité voudront bien me poser.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur le ministre. Êtes-vous d'accord, messieurs, pour limiter la première tournée de questions à dix minutes chacun? D'accord.

**M. Lewis:** Monsieur le président, un rappel au Règlement. Je n'ai pas l'intention d'entamer une longue discussion. A-t-on songé à la proposition que j'ai faite l'autre soir?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. Vous avez proposé que les partis devraient nommer, lors de chaque séance, ceux qui poseront les premières questions pour leur parti. Nous n'en sommes pas encore arrivés à un accord formel, mais je crois que la plupart des partis représentés ici sont prêts à suivre cette proposition. Donc, je suivrai cette idée, puisque personne n'a manifesté de désaccord.

Monsieur McQuaid?

**M. McQuaid:** Merci, monsieur le président, et merci, monsieur le ministre, pour vos propos qui ont fait le point.

Je n'ai pas trop de questions à poser pour le moment. Je note que vous avez dit que les provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont étudié cette question de la révision de la Constitution depuis un certain temps et qu'ils ont établi un certain consensus à l'égard de bon nombre de points.

Lorsque vous avez parlé à ce sujet, à la Chambre des communes, vous avez dit que tandis que le gouvernement fédéral s'était déclaré avec précision sur bon nombre de points de la Constitution les gouvernements provinciaux n'avaient pas, en bien des cas, éclairci leur attitude. Autrement dit, selon vous, il n'y a pas eu de mise en état des causes.

Pourriez-vous maintenant nous dire sur quels points les provinces n'ont, en général, pas réussi à prendre position, c'est-à-dire où il

[Text]

where there has not been any statement of joinder of issues.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Through you, Mr. Chairman, to Mr. McQuaid, I really cannot give you an outline of which issues have been joined and which issues have not been joined. What I meant was that, aside from the Province of Quebec, the Province of New Brunswick in certain respects, and in other respects the Province of Manitoba, the provinces have not really presented us with a full response to our proposals or counter-proposals in the areas in which we have advanced our proposals.

In other words, we have not been able to gauge provincial reaction, except verbally around the conference table, to our proposals, because, except for Quebec, New Brunswick and Manitoba, in some respects, written proposals have not been advanced by provinces.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, this is, I think, one of the essential reasons why we probably should, as we intend to do, visit the provinces.

You also suggested that there has been several changes made in the constitution with the consent of the provinces themselves but with that, Mr. Chairman, I am afraid I cannot agree, because the record does show that several changes have been made in the constitution by the federal government without consultation with the provinces.

For example, going back to 1959, there was a change made in the constitution which re-defined the senatorial divisions of Canada. This was made without the consent of the provinces.

Again, in 1943, there was a change made which postponed the redistribution of seats in the House of Commons.

Again, in 1946, there was a change made which readjusted representation in the House of Commons, and again, in 1949, there was a change made to Section 91.

These changes were all made without consultation with the provinces; and I would like to know from the Minister, Mr. Chairman, whether or not he considers that these things are in order.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Well, the amendment of course in 1949 to the constitution, gives the federal government specific power to make amendments within the terms of that article. So, constitutionally there is scope, within the meaning of that

[Interpretation]

n'y a pas eu de déclaration de mise en état des causes.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Par votre entremise, monsieur le président, je vais répondre à M. McQuaid. Je ne puis vous dire quelles questions ont été mises en cause et ne l'ont pas été. Mais ce que je voulais dire c'est que en dehors de la province de Québec, du Nouveau-Brunswick et, à certains égards de la province du Manitoba, les provinces n'ont pas donné de réponses précises à nos propositions, et ne nous ont pas fourni de contre-propositions dans les domaines dont nous avons traité dans nos propositions.

Autrement dit, nous n'avons pas pu évaluer l'attitude des provinces envers nos propositions, sauf par la réaction verbale qui s'est manifestée à la table de conférence, et sauf dans le cas du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la province du Manitoba, il n'y a pas eu de propositions écrites de la part des provinces.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, c'est là peut-être une des raisons principales pour laquelle nous devrions visiter les provinces, comme d'ailleurs nous avons l'intention de le faire.

Vous avez également laissé entendre que plusieurs changements ont été apportés à la Constitution avec le consentement des provinces elles-mêmes, mais je dois m'inscrire en faux à cet égard, monsieur le président, parce que les dossiers nous montrent que plusieurs changements ont été apportés à la Constitution par le gouvernement fédéral sans consulter les provinces.

Par exemple, en 1959, on a apporté un changement de la Constitution où nous avons redéfini les divisions sénatoriales du Canada, sans le consentement des provinces.

En 1943, il y a eu un changement qui a reporté à plus tard la redistribution des sièges à la Chambre des communes.

En 1946, il y a eu un changement qui a rajusté la représentation à la Chambre des communes, et en 1949, des changements ont été apportés à l'article 91.

Tous ces changements ont été faits sans consulter les provinces. Monsieur le président, j'aimerais que le ministre nous dise s'il croit que ce comportement est normal.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** La modification de 1949 de la Constitution donne au gouvernement fédéral le droit d'apporter des changements aux termes de cet article. Donc, du point de vue constitutionnel, le gouvernement fédéral a le droit, de par cette modifica-



[Texte]

amendment, for the federal government to move alone. That is the constitutional part.

If you want my political views, I would think, within the present context of continuing discussions, that that might be difficult.

**Mr. McQuaid:** I wonder too, Mr. Chairman, if the Minister has any real suggestions to make with respect to amending the constitution. It has been suggested that—and I would like to ask his opinion on this particular point—a referendum might be made to the people of Canada with respect to amendments to the constitution. Some of the premiers of Canada have placed this amending business on a very low priority. One of the premiers I think said that it would come about 101st on his list of priorities.

It is obvious that there may be some disagreement among the provinces as to how important this matter of constitutional amendment is. I was wondering if the witness would have any opinion as to whether or not this whole matter could be beneficially submitted to the people by way of referendum?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Do you want me to deal with the amending process first?

**Mr. McQuaid:** Yes.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Mr. Chairman, it is true that certain of the provinces in the course of our discussion have suggested occasionally that we should agree on the amendment formula before considering substantive changes to the constitution.

We are in a bit of a conundrum here. Some provinces that wanted an amendment formula before considering the substance run counter to other provinces that want the substance determined before they consider what type of amendment formula ought to apply to it. In other words, there are two views. First, you should not know the means for amending a constitution until you know what is in it. The second view, you should not put anything in it, until you know how it is going to be amended. We have not been able to reconcile these two views as advanced by the provinces.

The February 1969 Conference meeting stated that the Conference recognizes as a matter of priority the study of the distribution of powers. This was at the request of certain provinces and not the federal government. The history of attempts to get an amendment formula adopted goes back to

[Interprétation]

tion, d'agir unilatéralement. Il s'agit là du côté constitutionnel.

Si vous cherchez à savoir quelle est mon opinion politique là-dessus, je crois que dans le contexte actuel des discussions permanentes, il serait difficile de me prononcer.

**M. McQuaid:** Je me demande aussi, monsieur le président, si le ministre a de véritables propositions à faire quant à la modification de la Constitution. On a proposé—et j'aimerais lui demander son opinion là-dessus—que l'on pourrait peut-être avoir un référendum qui permettrait à la population canadienne de s'exprimer au sujet de la modification de la Constitution. Certains premiers ministres provinciaux ont accordé une priorité très mineure à cette modification de la Constitution; par ailleurs, je crois qu'un des premiers ministres lui a accordé le 101<sup>e</sup> rang sur sa liste de priorités.

Il est évident qu'il y a peut-être un certain désaccord entre les provinces au sujet de l'importance de la modification de la Constitution. Je me demande si le témoin pourrait nous dire s'il pense que cela vaudrait la peine de soumettre cette question à la population canadienne par le truchement d'un référendum?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Voulez-vous que je traite d'abord du processus de modification?

**M. McQuaid:** Oui.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Monsieur le président, il est vrai que certaines provinces, au cours de nos discussions, ont proposé à l'occasion que nous devrions nous mettre d'accord sur la formule de modification avant d'étudier les changements de substance à la Constitution.

Certaines provinces qui voulaient établir une formule de modification avant d'étudier les changements à apporter vont à l'encontre des autres provinces qui veulent décider des modifications à apporter avant de décider de la formule à suivre. Donc, il y a deux points de vue. Le premier, on ne peut pas savoir comment modifier la Constitution avant de savoir de quoi elle est composée. Le second, vous ne pouvez y apporter aucun changement avant de connaître la formule de modification. Nous n'avons pas pu concilier ces deux points de vue des provinces.

La Conférence de février 1969 a établi que la Conférence reconnaît comme priorité l'étude de la répartition des pouvoirs. C'était à la demande de certaines provinces et non du gouvernement fédéral. Les efforts déployés pour en arriver à une formule de modification remontent à 1927 et ne laissent pas croire



## [Text]

1927 and does not suggest that progress would be possible in that area prior to some consensus on the general content of the constitution.

The federal position with respect to a referendum to the people of Canada is that we prefer to operate through the elected representatives of the people at the federal level and at the provincial level. Those governments from time to time enjoy a mandate from the people in right of the provinces and the people in right of Canada. We do not contemplate a referendum on a national scale.

**Mr. McQuaid:** The witness also mentioned, Mr. Chairman, certain conclusions which had been reached between the provinces and the federal government. I may have missed it but I did not catch that he mentioned the matter of regional economic disparity. It has been suggested that regional economic disparity should be part of the preamble to the constitution.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I think I mentioned it. As a matter of fact, through you Mr. Chairman, Mr. McQuaid, there was some discussion at one of the conferences between Premier Smith, the Prime Minister and me as to whether the duty of the federal government or the duty of the country to equalize opportunity, thereby cure regional economic disparity, should be recognized in the preamble of the constitution or whether it should be in the body of the constitution. The federal government has taken the position that we are willing and think indeed it should be in the preamble of the constitution as a guideline for all governments. The question that we are still discussing is whether it can be put into the constitution itself without involving legal obligations that may be difficult to fulfil because the constitution establishes legal and contractual obligations. Premier Smith suggested that we might look at the precedent of the constitution of India where such a principle is adopted but is meant not to have binding effect. This is a new concept that we are still exploring. It might not quite apply to the Canadian experience but in any event we are committed at least to putting recognition of regional economic disparity and its cure in the preamble of the constitution.

**Mr. McQuaid:** I just have one more question, Mr. Chairman, if I may. With respect to the matter of redistribution of powers, would the witness care to elaborate for the benefit of the Committee on just what he has in mind so far as the redistribution of powers is concerned?

## [Interpretation]

qu'il serait possible de progresser dans ce domaine avant d'avoir réuni un certain consensus quant au contenu général de la Constitution.

L'attitude du gouvernement fédéral à l'égard d'un référendum possible est que nous préférons passer par les représentants élus du peuple tant au niveau fédéral que provincial. Ces gouvernements obtiennent, de temps à autre, le mandat de la population du Canada. Nous n'envisageons pas la tenue d'un référendum national à cet égard.

**M. McQuaid:** Le témoin a aussi parlé de certaines conclusions auxquelles en étaient arrivés le gouvernement fédéral et les provinces. Je n'ai pas saisi s'il a parlé des disparités économiques régionales. On a dit qu'il devrait être question des disparités régionales dans le préambule de la Constitution.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Monsieur le président, au cours d'une des conférences entre le premier ministre Smith, le premier ministre et moi-même, il a été question de savoir si le devoir du gouvernement ou le devoir du pays de remédier aux disparités régionales devait être reconnu dans le préambule de la Constitution ou s'il devait faire partie de la Constitution. Nous croyons qu'il doit faire partie du préambule pour servir de lignes directrices à tous les gouvernements. Il reste à savoir s'il peut être inclus dans la Constitution sans entraîner d'obligations légales qui pourraient être difficiles à remplir parce que la Constitution établit des obligations légales et contractuelles. Le premier ministre Smith nous a proposé d'étudier la Constitution de l'Inde où on a adopté ce principe, qui n'a pas de pouvoir exécutoire. C'est une nouvelle définition que nous étudions encore. Elle ne s'applique peut-être pas à la situation canadienne, mais nous nous sommes au moins engagés à inclure les disparités régionales et leurs solutions dans la Constitution.

**M. McQuaid:** J'aimerais poser une autre question au sujet de la nouvelle répartition des pouvoirs. Le témoin pourrait-il apporter quelques précisions pour la gouverne Comité quant à la nouvelle répartition des pouvoirs?

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Always in the light of what has been discussed with the provinces.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I think Messrs. Chairmen, that some of the papers you have before you deal already with the distribution of powers as between Section 91 and 92 of the British North America Act. We have not completed proposals dealing with all items. We intend, of course, to continue to advance proposals. I cannot give you an overall blueprint. On the taxing and spending power, on income support, on social security, and on some of the other matters dealt with in the papers I have mentioned, those are matters, of course, involved in the distribution of power. We had not completed the list at all yet.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, has the government ever stated what they would consider to be the amending formula now existing that would permit them to go forward with some of the proposals? In other words, how long would you go on discussing with the provinces before you felt you had consensus or agreement according to your assessment of an amending formula to approach Westminster for amendment? Have you ever made a statement as to what you think it is now?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** As to what the amending process is now?

**Mr. Allmand:** Yes.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** No, I have not made that statement. If you are addressing yourself particularly to a time limit on this constitutional process, that is a little difficult to place too. If one is to accept the proposition that a constitution must represent a general consensus of the people of Canada because it is the fundamental document under which we are going to operate and live, then, we can only go as fast as the consensus is reached and as that consensus appears through the representatives of the federal government and the provincial governments concerned and the public. We are trying to achieve the widest possible measure of consensus. That is going to take some time. We have agreed that the review has to be thorough and not short term or piecemeal. There have been several statements by Premier Roberts and Premier Bertrand to the same effect. A consensus has to be reached before any move to change the constitution is made.

[Interprétation]

**Le coprésident (senateur Lamontagne):** A la lumière du dialogue qui a eu lieu avec les provinces.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je crois que certains des documents que vous avez entre les mains traitent de la répartition des pouvoirs comme il en est question à l'article 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nous n'avons pas terminé nos propositions sur toutes les questions, mais je ne puis donc vous donner une idée générale. Au sujet du pouvoir de dépenser et d'imposer, du soutien de revenu, de la sécurité sociale et de certaines autres questions étudiées dans les documents, tous ces aspects font partie de la répartition des pouvoirs. Nous n'en avons pas encore établi la liste complète.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, le gouvernement a-t-il déjà déclaré quelle serait la formule de modification, à l'heure actuelle, qui lui permettrait d'effectuer certains de ces changements? Pendant combien de temps continueriez-vous à discuter avec les provinces avant de considérer que vous avez obtenu une unanimité suffisante pour demander à Westminster le droit d'apporter des modifications? Avez-vous déjà fait une déclaration dans ce sens?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Au sujet du processus de modification à l'heure actuelle?

**M. Allmand:** Oui.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Non, je n'ai pas fait une telle déclaration. Si vous avez à l'idée un délai quelconque pour ce processus de modification de la Constitution, il est difficile à établir. Si on accepte le principe que la Constitution doit représenter l'opinion générale du Canada, parce que ce serait le document de base, nous ne pouvons alors avancer que dans la mesure où nous avons obtenu une certaine unanimité, et cette unanimité se fait par les représentants du gouvernement fédéral et ceux des provinces. Nous tentons d'en arriver à un consensus aussi grand que possible, ce qui prendra du temps. Nous sommes d'accord pour dire que la révision doit être complète et non pas fragmentaire.

Le premier ministre Roberts et l'ancien premier ministre Bertrand ont fait des déclarations dans ce sens. Tous sont d'accord pour dire qu'il doit y avoir une certaine unanimité avant que l'on fasse quoi que ce soit pour changer la Constitution.

[Text]

**Mr. Allmand:** Has anybody ever attempted to put this general concept of consensus in a formula?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** The formula for consensus would be the constitution.

**Mr. Allmand:** I do not know if it yet can be considered a constitutional convention but we must have unanimous agreement of the federal government and the 10 provinces. Has there ever been any statement made on whether you would feel that this is necessary before going forward?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** We probably cannot expect unanimity but we will try for it as best we can.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This was part of the Fulton-Favreau formula.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** And we nearly had it.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** We had it for a short period of time.

**Mr. Brewin:** I hope, Mr. Chairman, I may intervene and say that I trust that the government will not commit itself to any such inflexible formula because if it does, it may render all our efforts to constitutional change futile.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I have noted that observation, Mr. Chairman.

**Mr. Allmand:** I was not suggesting that we should Mr. Chairman. I was merely trying to find out whether the government has ever made any decision on this.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** No.

**Mr. Allmand:** With respect to the areas of agreement that you referred to, Mr. Minister, you said that with respect to the limitation of the federal spending power that there was general agreement with two reservations. I cannot quite recall now which two provinces had the reservations on that.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Mr. Chairman, one of the ground rules we operated under was that aside from the public papers and conclusions that were published, we would not reveal the position of the provinces or of the federal government for that matter that may have taken a dissenting view unless those governments themselves published it. Now I do not know whether in that particular

[Interpretation]

**M. Allmand:** A-t-on jamais tenté d'exprimer cet aspect du consensus dans une certaine formule?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** La formule du consensus serait précisément la Constitution.

**M. Allmand:** Je ne sais pas s'il peut être considéré comme un congrès constitutionnel, mais nous devons avoir un accord unanime entre le gouvernement fédéral et les 10 provinces. N'y a-t-il jamais eu une déclaration quelconque précisant que vous considériez la chose nécessaire?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** On ne peut s'attendre à l'unanimité complète, mais il faut tenter de l'obtenir en autant que possible.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Ce point faisait partie de la formule Fulton-Favreau.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Et nous l'avons presque eu.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Oui.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Nous l'avons eu pendant une courte période.

**M. Brewin:** J'aimerais intervenir et dire que le gouvernement ne doit pas adopter une telle formule rigide parce qu'il rendrait tous nos efforts de révision de la Constitution inutiles.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** J'ai noté votre observation.

**M. Allmand:** Je ne proposais rien de tel. Je ne voulais que savoir si le gouvernement avait jamais pris une décision sur cette question.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Non.

**M. Allmand:** Quand aux domaines où il y a eu accord, vous avez dit que la limitation des pouvoirs du fédéral de dépenser, avait recueilli un accord général à l'exception de deux provinces. Je ne me souviens pas quelles étaient ces deux provinces qui avaient exprimé des réticences à cet égard?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Sauf pour les documents publics et les conclusions qui ont été publiés, nous nous sommes entendus pour ne pas révéler la position des gouvernements provinciaux et du fédéral sur les questions où il n'y avait pas accord, à moins que les gouvernements en question publient eux-mêmes leurs opinions. Je ne sais pas si les vues des provinces dissidentes sur cette question ont



[Texte]

area, the views of dissenting provinces were published. If they are, I will let you know as soon as somebody finds it.

**Mr. Allmand:** I will go on to one other point. To clarify the last area of agreement, you said with respect to medical and welfare programs that it was agreed that these should belong to the provinces with the exception of the federal spending power. I was trying to write down briefly what you said. Could you expand on that a bit? I have read your policy paper Income Security and Social Services. Was this the consensus resulting from the meeting on that paper?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes. What it means basically is that the administration of social services would be provincial, but in order to equalize those services, the federal government would continue to use its spending power.

**Mr. Allmand:** I see.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** With the limitations that you have mentioned.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** With the limitations I have mentioned.

**Mr. Allmand:** My final question is merely a technical one, and if the Chairman feels that this should remain for this afternoon, I will accept that. I was merely trying to find out about the Secretariat, the working Secretariat. What is the size of the Secretariat and how many officials are there from the provincial government and how many from the federal?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think, Mr. Allmand that is the kind of question we ought to leave until this afternoon, although perhaps you might inquire now as to the relationship from the federal viewpoint of the Secretariat to the federal government?

**Mr. Allmand:** Yes, I wanted to know that, too.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Just to interject and put on the record, the two provinces that did not agree with the propositions about federal spending power were Manitoba and New Brunswick, and this is public. The Governments of Manitoba and New Brunswick were of the view that no formal requirement should exist as too many provinces must agree before Parliament could undertake a new general shared-cost program; rather, the Constitution should impose an obligation upon the federal government to

[Interprétation]

été publiées. Si tel est le cas, je vous les communiquerai dès que je pourrai le faire.

**M. Allmand:** Pour apporter quelques précisions au sujet du dernier accord, vous avez dit qu'il y avait eu accord pour dire que les programmes de soins médicaux et de bien-être devraient relever des provinces, sauf pour ce qui est du pouvoir fédéral de dépenser. Pourriez-vous apporter quelques précisions à ce sujet? J'ai lu votre document de principe sur la sécurité du revenu et les services sociaux. Cet accord est-il survenu par suite de la réunion au sujet de ce document?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui. L'administration des services sociaux serait de compétence provinciale, mais, pour équilibrer ces services, le gouvernement fédéral continuerait d'exercer son pouvoir de dépenser.

**M. Allmand:** Je vois.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Avec les restrictions que vous avez mentionnées.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Avec les restrictions que j'ai mentionnées.

**M. Allmand:** Je ne sais pas si nous devrions reporter cette question à la séance de cet après-midi, mais j'aimerais avoir de plus amples renseignements sur le Secrétariat. Comment est-il constitué, combien compte-t-il de fonctionnaires des gouvernements provinciaux et combien en compte-t-il du fédéral?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voilà une question qu'il faudrait reporter cet après-midi, mais vous pourriez peut-être obtenir des renseignements sur les rapports entre le Secrétariat et le gouvernement fédéral.

**M. Allmand:** Oui, je voulais également m'en informer.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** J'aimerais dire tout d'abord que les deux provinces qui se sont prononcées contre les propositions sur les pouvoirs de dépense du fédéral étaient le Nouveau-Brunswick et le Manitoba. Ces renseignements sont publics. Le Manitoba et le Nouveau-Brunswick croyaient qu'il ne devait y avoir aucune exigence officielle parce qu'un trop grand nombre de provinces devaient se mettre d'accord avant que le Parlement puisse établir un programme à frais partagés; la Constitution devrait plutôt obliger le gou-



[Text]

consult all provinces before initiating such programs.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is that the new Manitoba government, or the old Manitoba government?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** That was the new Manitoba government.

Now dealing with the relationship between the federal government and the Secretariat, the Secretariat is a neutral body enjoying the confidence of all 11 governments involved in the Constitutional exercise. So we have the same arm's-length relationship with that Secretariat as the provinces do.

**Mr. Baldwin:** Paid by whom?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes, we pick up the tab.

**Mr. Allmand:** The federal government pays for the entire expense of the Secretariat?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes, we do.

**Mr. Allmand:** That is all for the moment, Mr. Chairman.

**Mr. Woolliams:** Might I just ask a supplementary question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Let me just check the time, Mr. Woolliams. I guess we are still on Mr. Allmand's time so if he is willing to allow you to ask a question, I think we could approve of it.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I am advised by this wealth of talent I have behind me, Mr. Chairman, that Ontario threw in \$40,000 to the Secretariat.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In general, gentlemen, I do not think we will have time for a supplementary question unless with the consent of the person who is asking them. However, as there is a minute left on Mr. Allmand's time, I think we could let Mr. Woolliams ask a supplementary question.

• 1205

**Mr. Woolliams:** Mine is a very brief question, Mr. Chairman. I was wondering whether through you, Mr. Chairman, or maybe the Minister of Justice, any invitation was actually extended to the provinces to participate in the functioning and decision-making as far as the recommendations that go from this Committee are concerned? Were they invited to hold even watching briefs. Especially what I am driving at is if we are to make recommendations as to the division of powers, and we

[Interpretation]

vernement fédéral à consulter toutes les provinces avant d'établir de tels programmes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** S'agit-il du nouveau gouvernement du Manitoba ou de l'ancien?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Du nouveau gouvernement du Manitoba.

Pour ce qui est des rapports entre le gouvernement fédéral et le Secrétariat, le Secrétariat est un organisme indépendant qui jouit de la confiance des 11 gouvernements. Nous avons donc les mêmes rapports avec le Secrétariat que les provinces.

**M. Baldwin:** Payé par qui?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Nous payons la note.

**M. Allmand:** Le gouvernement fédéral assume tous les frais du Secrétariat?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui.

**M. Allmand:** C'est tout pour l'instant, monsieur le président.

**M. Woolliams:** Puis-je poser une question complémentaire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vais vérifier le temps. La parole est encore à M. Allmand. S'il est prêt à vous céder la parole, très bien.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Mes savants fonctionnaires viennent de me dire que l'Ontario a payé \$40,000 au Secrétariat.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Règle générale, messieurs, je ne crois pas que nous aurons le temps de poser des questions à moins que celui qui a la parole y consente. Toutefois, comme il reste encore une minute au temps de M. Allmand, je crois que nous pourrions permettre à M. Woolliams de poser sa question complémentaire.

**M. Woolliams:** Ma question est très brève. A-t-on lancé une invitation aux provinces pour participer à la prise de décisions dans le cadre des recommandations de ce Comité? Les a-t-on invitées à présenter des mémoires? Si nous devons faire des recommandations sur la répartition des pouvoirs nous sommes un comité ici composé de représentants du Fédéral et auquel les provinces ne sont pas représentées—pouvons-nous, en leur absence, faire des recommandations qui seront vraiment utili-

## [Texte]

are a Committee here and we are made up of the federal Parliament and the provinces are not here,—I am thinking about the decision-making even as to recommendations where they are absent,—whether we can really make effective recommendations when we come to that part of the amendment or suggestions on the Constitution.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Mr. Chairman, the Prime Minister stated in his speech to the House, proposing the establishment of this Committee, that he hoped the provinces in turn would set up their own legislative committees dealing with the subject as the Province of Quebec already has, and Ontario as well. As to the power of this Committee to receive provincial testimony, the Honourable member knows me well enough to know that as a member of the Executive, I would never transpose, nor would the government upon the prerogatives of a parliamentary committee and it would be up to the Committee to determine whom they wanted to hear. I see no reason why we, if requested by this Committee, should not do everything we can to ensure provincial co-operation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am going to call on Mr. Lewis next.

**Mr. Lewis:** Mr. Turner, what I was a little concerned about all through this review and your remarks this morning, is the following. It is not a matter of disagreement, it is a matter of concern to say that this review of the constitution has resulted from certain discussion between governments and certain problems in Quebec. Does that justify the entire exercise? Ought we not to hear from you, or from someone representing the government, whether a minister or civil servant, it does not matter, some analysis of the social and economic development in Canada which has made the present constitution set up inadequate, if it is inadequate, so people of Canada can see this exercise of Constitutional review not as an exercise between governments vying for power, an argument between governments as to who will have the power to do things, but rather as a review deriving from fundamental needs of the Canadian people?

In other words, what I am asking you is to say something to show me and the people of Canada that the federal government and its advisers have thought of this constitutional review in terms of social and economic development and in terms of social and economic objectives, rather than in terms of people in power wanting to have more power, which is the way it now sounds. I think this is a very fundamental thing that has worried me all

## [Interprétation]

les quand nous en viendrons à modifier la Constitution?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Le Premier Ministre a dit dans son discours à la Chambre proposant la création de ce Comité, qu'il espérait que les provinces créeraient leur propre comité législatif pour étudier cette question, comme l'ont déjà fait le Québec et l'Ontario. Quant au pouvoir de ce Comité d'entendre des témoins du provincial, le député me connaît assez pour savoir qu'à titre de membre de l'Exécutif je ne voudrais jamais porter atteinte aux pouvoirs d'un comité parlementaire: c'est au Comité qu'il appartient de décider qui il veut entendre. Je ne vois pas pourquoi nous ne ferions pas tout en notre pouvoir pour nous assurer de la collaboration des provinces.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je céderai maintenant la parole à M. Lewis.

**M. Lewis:** Monsieur Turner, voici ce qui m'a inquiété au sujet de cette revue et de vos remarques ce matin. Ce n'est pas une question de désaccord, c'est une question qui m'inquiète de dire que cette révision de la Constitution découle de certaines discussions qui ont eu lieu entre les gouvernements au sujet et de certains problèmes au Québec. Est-ce ce qui justifie tout ce travail? Ne devrions-nous pas entendre des représentants du gouvernement, ministres ou fonctionnaires, une analyse du développement social et économique du Canada qui a rendu la Constitution actuelle insuffisante, si tel est le cas, pour que la population du Canada puisse comprendre que cette révision de la Constitution n'est pas un travail entre des gouvernements désirant obtenir des pouvoirs, mais plutôt comme une révision découlant de besoins fondamentaux de la population canadienne.

En d'autres termes, je vous demande de nous dire quelque chose qui me prouverait à moi et à la population canadienne que le gouvernement fédéral et ses conseillers ont envisagé cette révision constitutionnelle dans le cadre d'un développement économique et social et d'objectifs de ce genre plutôt que comme un conflit de gens au pouvoir qui veulent en obtenir davantage, ce qui est la réalité actuelle. C'est ce qui m'inquiète depuis

## [Text]

the time since this exercise began, and as I have watched, as an observer, the conferences to which observers were admitted.

If you cannot, I would not at all blame you, because it is not a subject one can speak authoritatively about from the top of one's head, although I imagine you have given it a lot of thought. I would like to hear you or the Prime Minister, or someone representing the government in the capacity of an official tell this Committee, and through this Committee, the people of Canada what are the fundamental needs. In what way have the powers of the provincial governments and their financial resources become inadequate of present needs? In what respect have the powers of the federal government and its financial resources become inadequate to present needs? What are the social goals which we seek to achieve through the revision of the Constitution? It seems to me, unless we can answer those questions, unless we can frame the constitutional review in that kind of framework, the exercise is not terribly exciting nor indeed relevant to the life of the people of Canada as distinct from the politicians arguing among themselves.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Messrs. Chairmen, in answer to Mr. Lewis, he made the same point, of course, in the debate before the House of Commons and the Prime Minister addressed himself to it and so did I when I was able to close the debate. There are two aspects to the constitutional review; one is to ensure that whatever document we are living under, called a Constitution reflects a general consensus of the people of Canada. We are concerned that from some quarters consensus may not be achievable under the present document. That is one concern and I spoke about it this morning.

The other concern...and it is important from the point of view of how our Constitution works in an everyday way with respect to social and economic goals...is this. Does the Constitution of Canada reflect the economic and social realities of the day? Well, it seems quite obvious that certain of the powers given to the federal Parliament under Section 91, 1867, might better be administered under Section 92 by the provinces, and vice versa.

**Mr. Lewis:** What are those powers?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I think that we will have witnesses here in a technical way to explore what we have already explored. We have gone through and are continuing to go through each element of the economic and social program and goal in

## [Interpretation]

le début de ce travail et d'après ce que j'ai vu aux conférences auxquelles j'ai pu assister en tant qu'observateur.

Si vous ne pouvez me répondre, je ne vous en tiendrai pas rigueur parce que ce sont des questions qu'on ne peut pas décider à brûle-pourpoint, mais vous avez dû beaucoup y penser. J'aimerais que vous, le premier ministre ou un représentant du gouvernement, un haut fonctionnaire, disiez à ce Comité et à la population canadienne quels sont les besoins essentiels. Dans quelle mesure les pouvoirs des gouvernements provinciaux et leurs ressources financières sont-ils devenus insuffisants pour les besoins actuels? Dans quelle mesure les pouvoirs du gouvernement fédéral et ses ressources financières sont-ils devenus insuffisants pour les besoins actuels? Quels sont les objectifs sociaux que nous voulons atteindre par cette révision? A moins que nous puissions répondre à ces questions, à moins que nous puissions faire cette révision en fonction de tous ces points, le travail sera peu utile et aurait peu d'effet sur la vie du peuple canadien.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Messieurs les présidents, M. Lewis avait présenté le même argument lors du débat à la Chambre des communes et le Premier ministre lui a répondu et je lui ai également répondu quand j'ai pu clore le débat. Il y a deux aspects à la révision constitutionnelle. Tout d'abord, il faut s'assurer que toute constitution traduise un accord général de la population canadienne. Nous nous préoccupons de ce que, dans certains secteurs, cet accord ne peut se réaliser aux termes de notre constitution actuelle. C'est une préoccupation et j'en ai parlé ce matin.

L'autre préoccupation qui est importante est celle de savoir comment s'applique notre constitution à la vie de tous les jours. Est-ce que la Constitution canadienne traduit les réalités socio-économiques de l'heure? Il me semble évident que certains pouvoirs donnés au fédéral aux termes de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pourraient être mieux administrés en vertu de l'article 92 par les provinces et vice versa.

**M. Lewis:** Quels pouvoirs?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je pense que nous aurons des témoins ici qui préciseront en détail tous ces éléments que nous avons déjà explorés de l'activité socio-économique et des buts qui s'y rattachent, afin d'étudier du point de vue de l'efficacité du fonctionnement, des



## [Texte]

Canada to analyse from a point of view of function, efficiency, fiscal resource, applicability, and contact with people, how these areas ought best to be administered.

We have done a good deal about that. I want to say that I could not accept for a moment that this constitutional exercise...there was a suggestion that this constitutional exercise is merely what Mr. Lewis called an auctioneering process between politicians in power. There is bound to be bargaining, because the politicians at the federal level and the politicians at the provincial level reflect the interest, first, of the people as a whole from our point of view, and secondly, the people in their provincial aspects, from the province's point of view, and there is bound to be bargaining. Sections 91 and 92 of the British North America Act are a result of bargaining.

Now, call it an auction. I prefer to call it necessary negotiations to achieve that consensus. This exercise is fundamental. It does go to the gut issues of Canada, because we are trying to solve problems of resource policies, pollution, economics the tax role, and fiscal resources to support education and medicare and hospitalization. These gut issues will not necessarily be solved satisfactorily unless the underlying document called a Constitution is modernized. So the first concern is that fundamental concern which is called "national unity." The second concern is that we have a document that reflects social and economic realities. They are both important.

I think that these factors are reflected in the text of the working papers that you have before you about income support, social security, and the federal taxing power, the federal spending power, the provincial taxing power. We have both concepts in mind.

**Mr. Lewis:** I had thought about that. Let me put it to you slightly differently, in a search for a way to understand this review better. Unless I have misread the federal documents...I have read them all; not yesterday, however, but over the last few years, so I may not remember them...there were only three areas. I may be wrong, and I am deliberately stating what I do have in mind, so you correct me if I am wrong, because I think it is important to have it on the record. There are only three areas in which the federal government has made proposals which are, as it were, new to the present division of powers, that is, language rights...part of the really two areas, but language rights...the fundamental rights and with respect to the exclusive jurisdiction in the federal government in

## [Interprétation]

ressources fiscales, des contacts avec la population, comment tous ces secteurs peuvent être administrés au mieux.

Je tiens à ajouter ici que l'étude de la Constitution n'est pas comme le dit M. Lewis mise à l'encan par les politiciens. Bien sûr il faudra négocier entre le fédéral et le provincial, car les représentants élus tant au niveau fédéral que provincial représentent les intérêts de la population au plan national et au plan provincial. C'est la raison même des négociations. Les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique résultent de pourparlers justement.

Je pense qu'il vaudrait mieux appeler ceci une négociation nécessaire qui est fondamentale d'ailleurs qui va au fond des choses, car nous cherchons à résoudre des problèmes de ressources, de pollution, d'économie, de fiscalité, afin de payer les frais d'éducation, du programme de santé. Ces questions ne seront pas nécessairement réglées, à moins que la Constitution qui est le document de base ne soit modernisée. L'unité nationale est le facteur fondamental. Deuxièmement, il faut avoir un document qui traduise la réalité socio-économique. Les deux facteurs sont importants.

Ils sont traduits dans les documents de travail que vous avez sous les yeux en ce qui concerne le soutien du revenu, la sécurité sociale, les pouvoirs fédéraux d'imposition et de dépenses ainsi que les pouvoirs correspondants pour les provinces. Nous avons donc deux concepts à l'esprit.

**M. Lewis:** Bien sûr: je vais vous poser la question un peu différemment. Il s'agit de chercher à mieux comprendre cette révision. A moins d'avoir mal interprété le document fédéral, et je les ai tous lus, pas hier mais au cours des deux dernières années, et je ne m'en souviens pas très bien et j'aimerais que vous me corrigiez si je me trompe. Il y a 3 secteurs seulement où le gouvernement fédéral a fait des propositions nouvelles en ce qui concerne la nouvelle répartition des pouvoirs: les droits linguistiques, les droits fondamentaux, et la question de la compétence exclusive, notamment en ce qui touche l'assurance-revenu.



[Text]

one of the points in the income assurance paper.

As I recall it, those are the only three areas in which there have been suggestions from the federal end for changes in the Constitution, in addition, of course, to the preamble which would recognize regional disparities and certain general objectives. Am I right about that? And if that is so, is that the area of real difficulty?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Well, I think the first part of the answer I would like to make is this. We started with individual rights and moved into division of power. We started, as the Prime Minister said, hopefully with those areas of concern in Canada which would find agreement, and moved into those areas in which there was likely to be less agreement. So we started first with fundamental rights. Mind you, we have not moved as quickly as I would have liked on fundamental rights. We moved secondly into those institutions of the federal government to try to see how they could better reflect federally, the Parliament of Canada, the Supreme Court, and the Senate. It was only in the last...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We are still included in the Parliament of Canada.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Well, I think the Senator is aware, the Chairman is aware, of his constitutional power. It was only in the last two sessions that we got into the division of powers which you might consider to be the nitty gritty of the operation. But the priorities were deliberately chosen.

Now, I think it is fair to say that future attention is going to rivet on that division of power. I do not think it is fair to say that we have only introduced new concepts in language rights and the ones that Mr. Lewis mentioned. I think the concepts of the federal taxing and federal spending power, the universality of access principle to provinces for taxing purposes, the concurrence in terms of certain shared-cost programs, the recognition that social security was perhaps now an exclusively provincial matter, the income insurance support—there are a good many original proposals in the division of powers area. But we just started that area, and we started it later than the others for the priority reasons I gave you.

**Mr. Lewis:** Because you hoped that the individual rights thing would be immediately agreed upon.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Because, as the Prime Minister has said, we hoped for

[Interpretation]

Autant que je sache, ce sont les trois seuls secteurs où le gouvernement fédéral a fait des modifications constitutionnelles, en plus bien sûr du préambule qui reconnaît les écarts régionaux et certains objectifs généraux. Sont-ce les secteurs qui posent les véritables difficultés?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** D'abord, ma réponse à M. Lewis est celle-ci. Nous avons commencé avec les droits individuels puis ensuite nous avons parlé de la répartition des pouvoirs. Comme le premier ministre l'a dit, nous avons commencé par les questions sur lesquelles tout le monde s'entendait pour passer ensuite à des domaines où l'entente serait plus difficile. Nous avons commencé par les droits fondamentaux; deuxièmement les institutions fédérales en vue de chercher à mieux les adapter au fédéralisme: le Parlement canadien, la Cour suprême et le Sénat.

**Le coprésident (M. Lamontagne):** Nous faisons encore partie du Parlement.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je pense que le sénateur est au courant évidemment des pouvoirs constitutionnels. C'est seulement au cours des deux dernières sessions que nous avons pu aborder la répartition des pouvoirs. Les priorités avaient été bien déterminées.

On peut donc dire que l'on s'intéressera dorénavant surtout à la répartition des pouvoirs. On ne peut pas dire qu'on a seulement réglé la question des droits linguistiques et des droits dont parlait M. Lewis; nous nous sommes attaqués à la question des pouvoirs de dépenses et d'imposition du fédéral, l'universalité des provinces, le parallélisme si l'on veut de certains programmes à frais partagés, la reconnaissance que la sécurité sociale est de compétence provinciale, le revenu garanti, en somme, toutes sortes de propositions dans le domaine de la répartition des pouvoirs. Nous ne faisons que commencer dans ce domaine et nous avons commencé plus tard que les autres pour les raisons prioritaires que je vous ai mentionnées.

**M. Lewis:** Parce que vous espériez que tout le monde serait d'accord sur cette question des droits individuels.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Parce que, comme l'a dit le premier ministre, nous espé-

[Texte]

easier agreement on those subjects, and we wanted to protect the rights of people against government, all governments, federal and provincial, before dealing with the rights of government against government, or people in their provincial aspect as against people in the federal aspect.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I regret that is all of your time, Mr. Lewis. Perhaps you can come back later. Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. I will address my first question to Mr. Turner. Can this Committee take it that the documents, which I will describe as the black and white covered booklet, represent the proposals of the federal government now? Has there been any change or any modification in the proposals as put forward?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Those are the proposals in force now. They are not final proposals. As I said, they are tentative proposals. The government is flexible on the proposals. But they, in terms of being proposals, are still the proposals.

**Senator Grosart:** They are final proposals as of now. Is that not right?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** They are current proposals.

**Senator Grosart:** My second question refers to the amending procedure. You have said that at one time we had agreement, the federal government and the 10 provinces, for a short time. One province opted out of the agreement. Has the federal government approached the other nine provinces recently to find out if they are still in agreement with the Fulton-Favreau Formula?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** No, sir.

**Senator Grosart:** Has the federal government approached the province that opted out?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** No, sir.

**Senator Grosart:** Why?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Well, because, as I suggested earlier, there is no consensus among the provinces at the moment as to whether amendments should come before substance or substance should come before amendments, and that is a fundamental dispute that would have to be worked out before we could reach the beginnings of trying to devise an amending process.

[Interprétation]

riens que l'entente serait plus facile sur ces sujets et nous voulions protéger les droits de la population en face des gouvernements provinciaux et fédéral avant de traiter des questions des droits des gouvernements les uns envers les autres.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lewis votre temps de parole est écoulé. Monsieur le sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président. Je vais poser ma première question à M. Turner. Le comité peut-il estimer que ce petit livret rouge et noir représente la position fédérale à l'heure actuelle où y a-t-il eu des modifications subséquentes?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Il s'agit des propositions actuelles; elles ne sont pas définitives, je le répète; il s'agit en somme de tentatives et le gouvernement reste souple face à ces propositions.

**Le sénateur Grosart:** Elles sont définitives pour le moment.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Ce sont les propositions courantes.

**Le sénateur Grosart:** Deuxième question, en ce qui concerne la procédure de modification. Vous avez dit qu'à un moment donné nous avions des ententes entre le fédéral et les provinces et qu'une province a choisi de se retirer si l'on veut. Est-ce que le gouvernement fédéral a approché récemment les 9 autres provinces pour savoir si elles étaient toujours d'accord avec la formule Fulton-Favreau?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Non.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que le fédéral a approché la province qui s'est retirée?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Non, monsieur.

**Le sénateur Grosart:** Pourquoi pas?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Comme je l'ai dit plus tôt les provinces ne sont pas d'accord si les modifications doivent passer avant le fond de la question ou le contraire, il faudra donc régler ce différend avant de commencer à mettre au point un processus de modification.

[Text]

**Senator Grosart:** Is that really the situation?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes, sir.

**Senator Grosart:** I wish you would explain that. It seems to me unrealistic. If we had an agreement of all 10 provinces, we may still have the agreement of nine. We may still have agreement of the 10, so why do you say there is still a dispute on this?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Well, there are two ways of looking at the process of amendment. One is to say, let us not talk about how we are going to amend this Constitution until we know what is in the Constitution and what we are going to be amending. In other words, we do not know yet how flexible or inflexible an amending process should be until we know the substance of the Constitution, and what is going to be provincial and what is going to be federal and how inflexible interchanges are going to be between Sections 91 and 92. The interchanges are built into the Constitution itself.

The other view is to say, we cannot determine what is going to be in Sections 91 and 92, and how inflexible those categories ought to be, until we know the nature of the amending process. Both are intellectually legitimate points of view. An amending process that is suitable for the present Constitution may not be suitable to a Constitution of the future. An amending process depends very much on the substance of the Constitution. Until we get some reconciliation of the those two points of view, it will be very difficult to proceed to devise an amending formula.

**Senator Grosart:** May I ask, Mr. Chairman, where can we find the evidence that there are two such views? In other words, where is the evidence that there has been a change on the part of the nine provinces and may not be a change on the part of the tenth?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I have just consulted the Deputy Minister to see whether these positions have been rendered public. The Quebec position is quite clear. They do not want to talk about an amending formula until the ..

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Until recently.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes, we do not know what the position is at the moment because we do not know whether Quebec will stand by the documents already submitted to the Constitutional Conference. The new government has not taken a position on this.

[Interpretation]

**Le sénateur Grosart:** Est-ce vraiment la situation?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Je voudrais que vous m'expliquiez cela. Nous aurons peut-être l'accord des 9 ou des 10, en tout cas. Pourquoi dire alors qu'il y a un différend là-dessus?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Il y a deux façons de considérer le processus de modification. Le premier est de dire «ne parlons pas des modalités de modification sans savoir ce qu'on veut modifier dans la Constitution». Autrement dit, nous ne savons pas quelle serait la souplesse d'un processus de modification avant de savoir ce que nous voulons modifier, ce qui sera du ressort fédéral ou provincial ni quel chevauchement sera possible entre les articles 91 et 92.

On peut dire aussi qu'il est impossible de déterminer ce que renfermeront les articles 91 et 92 tant que nous ne connaissons pas la nature du processus de modification. Bref, du point de vue intellectuel ces deux conceptions sont acceptables. Un processus de modification qui est acceptable pour la constitution actuelle ne conviendra peut-être pas à une nouvelle constitution. Il faut donc concilier ces deux points de vue sans quoi il serait très difficile de chercher à mettre au point une formule de modification.

**Le sénateur Grosart:** Où pouvons-nous trouver la preuve qu'il y a en fait deux points de vue? Autrement dit, qu'est-ce qui nous prouve qu'il y a eu un changement de la part des 9 provinces et qu'il n'y a pas eu de changement de la part de la dixième?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** J'ai consulté le sous-ministre pour voir si ces points de vue ont été rendus publics; la position du Québec est nette, le gouvernement ne veut pas parler de formule de modification avant que...

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Jusqu'à récemment.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui. Nous ne savons pas si Québec appuiera les documents qui ont été présentés à la Conférence constitutionnelle précédemment. Le nouveau gouvernement ne s'est pas engagé. En tout cas, les vues du Québec qui ont été



## [Texte]

However, the Quebec view has been, as recognized in the documents and by public pronouncements of earlier governments from Quebec, do not talk about the amending formula until you show us what is going to be in that Constitution.

Some of the other provinces—I do not know whether they have suggested this publicly or not—incline to the opposite view. I do not want to breach any confidences and mention them by name, so I think I had better leave it at that.

**Senator Grosart:** I will accept that, sir.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes, but it is open to this Committee to see whether they can get some clarification on the provinces.

**Senator Grosart:** I will accept your words, sir, as a current answer.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes, sir.

**Senator Grosart:** The third refers to the sixth item the Minister mentioned as an area of agreement, that medical and welfare services would be regarded as a special area, perhaps an exclusive area, of provincial jurisdiction. The Minister used the words that social security will be an exclusive provincial matter. Does this mean the federal government will in future take no initiative in social assistance?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** No, sir, it does not. I said the federal spending power would be used to equalize those services.

**Senator Grosart:** Has the federal government abandoned the use of the spending power for constitutional purposes?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Only the unrestricted use of the spending power. That is to say, within our propositions. The propositions contemplate an abandonment of the unrestricted use of the spending power.

**Senator Grosart:** What would be the restricted use?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** In those areas of provincial jurisdiction where a consensus had not been reached nationally the federal government would agree not to use the spending power.

**Senator Grosart:** Will the federal government continue to initiate programs of social assistance?

## [Interprétation]

déclarées publiquement étaient de ne pas discuter de formule de modification avant de savoir ce que renfermera la Constitution.

D'autres provinces sont en faveur d'un point de vue contraire. Je ne voudrais pas évidemment mentionner des noms ici, il faut sans doute respecter le caractère confidentiel de ce qui s'est dit.

**Le sénateur Grosart:** Très bien.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Il incombera au Comité de voir s'il peut obtenir des éclaircissements des provinces.

**Le sénateur Grosart:** Très bien.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Ma troisième question concerne le sixième article mentionné par le ministre où il y aurait entente, c'est-à-dire les services médicaux et de bien-être, qui seraient considérés comme un secteur exclusivement provincial. Le ministre a dit que la sécurité sociale serait de compétence exclusivement provinciale. Ceci veut-il dire que le gouvernement fédéral à l'avenir ne prendra pas d'initiative en matière d'assistance sociale?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Non, monsieur. J'ai dit que le pouvoir de dépenses du Fédéral sera utilisé en vue de répartir ces services justement.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que le gouvernement fédéral a abandonné l'utilisation du pouvoir de dépenses pour des raisons constitutionnelles?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Non, seulement les pouvoirs seraient restreints. Nous envisageons d'abandonner nos pouvoirs illimités.

**Le sénateur Grosart:** Quels seraient les pouvoirs restreints?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Eh bien dans les secteurs de compétence provinciale où un accord n'a pas été obtenu au plan national le gouvernement fédéral accepterait de ne pas utiliser ce pouvoir de dépenser.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que le Fédéral continuera de prendre l'initiative de programmes d'assistance sociale?



[Text]

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I would imagine the federal spending power is still available for that, but if the constitutional propositions of the federal government were accepted then a national consensus would have to be reached on the part of a certain proportion of the provinces or a certain proportion of the provinces representing a certain proportion of the population.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Does this mean a majority of the provinces representing a majority of the population?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** We are still arguing that out. That is a game for officials, at the moment.

**Senator Grosart:** Can the Committee take it, then, Mr. Chairman, that the federal government is proposing to abandon its right of initiative in the social assistance area unless there is consensus agreement amongst some provinces?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Within areas of provincial jurisdiction, that might be a fair statement.

**Senator Grosart:** And the area of provincial jurisdiction, do I take it, is the whole social security field, as I understood you to say?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Within the terms of those propositions, yes. Within the terms of the propositions as I described them to you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I wonder if this is really new. It seems to me the most recent measures since 1956 have always rested on that kind of consensus.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I agree.

**Senator Grosart:** Ideally, I do not know whether I am in order to reply, but I would say from my observation of the facts, it is quite the opposite. Our medicare is an obvious example.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I take it the Senator is not asking me to comment on that particular subject.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am prepared to argue that, but I will not.

**Senator Grosart:** I was subject to the Chairman's ruling as to whether I was entitled to answer the Joint-Chairman. Mr. Chairman, on the fourth area of agreement mentioned by the Minister, regional disparities, he surprised me by saying that the federal govern-

[Interpretation]

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** J'imagine que le Fédéral a encore des pouvoirs de dépenser pour ces fins, mais si les propositions étaient acceptées, il faudrait évidemment obtenir l'assentiment des gouvernements provinciaux représentant une certaine proportion de la population.

**Le coprésident (M. Lamontagne):** Est-ce que ça veut dire une majorité des provinces qui représenteraient la majorité de la population canadienne?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Eh bien, ça c'est pas réglé. Ce sont les fonctionnaires qui devront résoudre ces problèmes, pour l'instant en tout cas.

**Le sénateur Grosart:** Le Fédéral compte-t-il abandonner son droit d'initiative en matière d'assistance sociale à moins qu'il y ait entente entre un certain nombre de provinces?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Dans des secteurs de compétence provinciale oui, on peut le dire.

**Le sénateur Grosart:** Et les secteurs de compétence provinciale, sont en fait tout le domaine de la sécurité sociale?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui dans le cadre des propositions que je viens de vous décrire.

**Le coprésident (M. Lamontagne):** Il me semble que les mesures les plus récentes depuis 1956 ont toujours reposé sur une telle sorte d'accord.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Je ne sais si je puis prendre la parole, mais je pense que d'après ce que j'ai pu observer, c'est tout à fait le contraire; je pense notamment au cas de l'assurance médicale.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je suppose que monsieur le sénateur n'attend pas un commentaire de ma part sur cette question.

**Le coprésident (M. Lamontagne):** Je pourrais en discuter, mais je n'en ferai rien.

**Le sénateur Grosart:** En tout cas, en ce qui concerne le quatrième secteur d'entente, celui des écarts régionaux, je m'étonne d'entendre dire que le gouvernement fédéral pourrait faire une déclaration générale sur les écarts régionaux dans le préambule et non

[Texte]

ment might wish to make a general statement, a sentimental statement, on the matter of regional disparities, in the preamble, but not in the body of the Constitution so that it would not, I think I am using his words, be legally binding. What is the sense of putting anything in the Constitution that would not be legally binding?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Mr. Chairman, let me deal with the tail end of Senator Grosart's earlier question because he put it in those abstract general terms that may be used in the other place, but we try to be precise in the House of Commons. I want him to know that the federal government within these proposals we put forward would still feel free to initiate social security measures, but to implement any such measures we would need to achieve a consensus within the terms of those proposals. I think that is what it says in the document.

With respect to Senator Grosart's indication that we are treating regional economic disparities as only a motherhood issue, I disagree with that fundamentally. We are putting it in...

**Senator Grosart:** I did not say that.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** ...at the specific initiation of the sovereign Province of Nova Scotia, supported by the other Atlantic Provinces, which wanted to see some constitutional commitment by the people of Canada that equality of opportunity was a subject worthy the attention of the people in the most fundamental document we would have, namely our Constitution.

**Senator Grosart:** Why do we want to put it in...

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Why do we put it in the preamble instead of the Constitution at the moment? Because it is very difficult to envisage—it may not be impossible—but it is very difficult to envisage a constitutional undertaking in the body of a constitution which could be legally enforceable at the insistence of a province to achieve regional economic equality. What does that mean? Does it mean that a province would be able to block any particular federal program if it did not meet what might be called regional economic equality or the goal of regional economic equality? Would it be able to take action against the federal government or against other provinces to ensure that regional economic equality in any particular program was met? In other words, it might, if it were legally enforceable, incorporate rigidity into the Constitution.

[Interprétation]

dans le texte même de la Constitution; ce serait purement sentimental si l'on veut, et non exécutoire. Cela n'aurait aucun sens.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je vais revenir sur la question précédente du sénateur Grosart, car il l'a posée d'une façon abstraite, comme vous le faites évidemment au Sénat. À la Chambre, nous voulons être bien précis. En tout cas, le gouvernement fédéral dans ses propositions aura encore le pouvoir de mettre sur pied des programmes de sécurité sociale mais aurait besoin de l'accord des provinces, pour les appliquer. C'est ce que dit le document.

En ce qui concerne maintenant la question des écarts régionaux qui se fait avec un certain esprit de paternalisme, eh bien...

**Le sénateur Grosart:** Ce n'est pas ce que j'ai dit...

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Nous insérons ceci à la suite d'une suggestion de la Nouvelle-Écosse, en accord avec les autres provinces de l'Atlantique qui aiment voir un engagement constitutionnel concernant les possibilités égales pour toutes les régions du Canada.

**Le sénateur Grosart:** Pourquoi l'insérer...

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Pourquoi dans le préambule plutôt que dans le texte même de la constitution? Parce qu'il est très difficile, mais peut-être pas impossible d'envisager une entreprise constitutionnelle qui pourrait être exécutoire parce qu'une province le désire afin d'être sur le même pied d'égalité qu'une autre. Cela signifierait qu'une province pourrait bloquer un programme fédéral si ce programme ne répond pas justement à ce qui, aux yeux de la province, représente l'égalité économique; cela reviendrait à rendre la constitution plus rigide.

[Text]

Everything in the constitution involves constitutional and legal consequences. A concept of economic equality is a difficult one to convert into a constitutional and legally enforceable proposition. That is why the federal government to date has taken the position that the preamble might be the most effective way of recognizing it. We have not closed our minds to the possibility of accepting Premier Smith's compromise suggested in the Constitution of India. There may be parts of a constitution found in the body of the constitution yet not legally enforceable. We have not closed our minds to that and the officials are looking into it.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, would the Minister not agree that the purpose of including regional disparity among the major headings that we are looking for in the Constitution is, to use his phrase, the legal consequences. What else are we looking for?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Every article in the constitution binds a government federal or provincial, under obligations which can be enforced.

**Senator Grosart:** Do we not want binding legal consequences in all these major headings in the constitution?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes, but as I said earlier, Mr. Chairman, a constitution is also a set of articulated values by which a people live. There are such things as moral commitments in the constitution. This would represent a moral commitment by the people of Canada. That is a pretty strong commitment.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I regret that is all the time we have for this particular exchange. Mr. Breau.

**Mr. Breau:** Thank you Mr. Chairman.

La présente question a été amorcée par le député Lewis et le sénateur Grosart. Au sujet de la participation du gouvernement fédéral à des programmes d'assistance sociale, que je préfère appeler programmes de bien-être social, ce qui reflète mieux le sens des programmes, il y a cent ans ou même dix ans, on parlait plutôt d'aide financière aux vieillards, aux handicapés ou aux invalides, mais aujourd'hui le sens de la pauvreté a beaucoup changé, ainsi que la manière dont les pauvres envisagent leurs problèmes et la manière dont les gouvernements, tout comme d'autres organismes intermédiaires ou privés essaient de régler ce problème.

[Interpretation]

Tout dans la constitution appelle des conséquences constitutionnelles et légales. Il n'est pas facile de transposer le concept d'égalité économique en une disposition qui puisse être appliquée du point de vue constitutionnel et légal. Et c'est pourquoi le gouvernement fédéral a jugé jusqu'ici que le préambule pourrait bien être encore le moyen le plus efficace de reconnaître cette difficulté. Mais nous ne nous refusons pas à la possibilité d'accepter le compromis que le Premier Ministre Smith suggère dans la constitution de l'Inde. On peut trouver dans le corps même d'une constitution des articles qu'on ne saurait mettre en application légalement. Nous nous rendons à ce fait et nos fonctionnaires sont en train de l'étudier.

**Le sénateur Grosart:** Le ministre convient-il que l'inclusion des inégalités régionales parmi les titres principaux que nous recherchons dans la constitution vise pour emprunter ses mots, à atteindre des conséquences légales. Mais quoi d'autre avons-nous en vue?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Chaque article de la constitution engage un gouvernement, fédéral ou provincial, dans la mesure des obligations qui peuvent être mises en application.

**Le sénateur Grosart:** Dans tous ces titres principaux de la constitution, ne poursuivez-vous pas des conséquences qui engageraient légalement?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui, mais comme je l'ai dit plus tôt, une constitution est aussi la somme des valeurs définies sous l'égide desquelles vit un peuple. Elle contient, par exemple, des engagements moraux, qui lient le peuple du Canada. Voilà un engagement qui est assez grave.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je regrette que nous ne disposions pas plus de temps pour discuter ce point en particulier Monsieur Breau.

**M. Breau:** Merci, monsieur le président. The discretion of this question has been started by the member of Parliament, Mr. Lewis and by Senator Grosart. With respect to the participation of the federal government to social assistance programs, which I prefer to call social welfare programs, because in this way there is better reflected, we were talking 100 years ago or maybe 10 years ago rather about financial assistance to old age, to handicaps, to invalids, but today the meaning of the word poverty has changed a great deal together with the way that these envisaged their problems and the way that governments and other intermediate or private organizations are trying to settle it.



**[Texte]**

Monsieur le ministre, il est vrai que nous allons discuter de cette question au numéro 8, je crois, mais comme ministre du gouvernement fédéral, pensez-vous que la pauvreté, au sens moderne, soit encore une question constitutionnelle? En parlant de disparité régionale, n'essayez-vous pas en fait d'égaliser le statut des gens de l'Est et de l'Ouest du Canada. En tentant d'améliorer le sort du pauvre de Toronto ou de Montréal, ou du pauvre pêcheur de Terre-Neuve ou du Nouveau-Brunswick qui gagne \$1,500 par année, au moyen d'une entente fédérale-provinciale ou d'un versement direct, pensez-vous que le problème de la pauvreté, la manière de l'envisager constituent encore des questions d'ordre constitutionnel?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Si les Canadiens considèrent de leur devoir d'offrir à tous, les mêmes chances en matière d'éducation ou d'emploi, indépendamment de l'endroit où de la région, où ils habitent, il est évident que cela constitue une obligation constitutionnelle pour le pays.

Les propositions avancées par le gouvernement fédéral ne font état d'aucune restriction relative à l'obligation de ce dernier de continuer d'offrir les mêmes chances à tous ou de remédier à la disparité régionale.

**M. Breau:** En d'autres mots, comme mesure temporaire ou comme programme permanent destiné à régler un problème qui peut être temporaire, le gouvernement fédéral pourrait, sans nécessairement consulter une province, aider directement un groupe de personnes ou les personnes...

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Sous la Constitution actuelle, oui. Après consultation des technologues, je crois que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, n'était pas restreint aux personnes ni aux institutions. Les restrictions s'appliqueraient surtout aux gouvernements provinciaux. Il faut également avoir un consensus national lorsque ces questions relèvent de la juridiction provinciale.

**M. Breau:** Merci.

**Le sénateur Lamontagne:** Puis-je poser une question à ce sujet?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, mais qu'elle soit brève.

**Le sénateur Lamontagne:** La proposition qui a précisément trait à la limitation du pouvoir de dépenser et à l'obligation du gouvernement fédéral de donner une compensation en argent à la province qui refusera le

**[Interprétation]**

**Mr. Minister,** although it is true that this question at no. 8, I believe, I would like to know if as MP of the federal government, you think that poverty in the modern sense that we attached to this word still remains a constitutional question? When we refer to regional disparity, are we not in fact trying to level the status of people from the eastern part of Canada with that of those of western Canada. In trying to better the situation of the poor of Toronto or Montreal, or again the poor fishermen of Newfoundland or New Brunswick who earn about \$1,500 per year, by means of a federal provincial agreement or by means of a direct subsidy, do you still think that the problem of poverty and the way we envisaged it remains a constitutional problem?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** If Canadians would feel it their duty to offer to all the same chances with respect to education or employment, wherever in the country they live, there is no question that this constitutes a constitutional obligation for the country.

The proposition that the federal government has put forward imply no restriction with respect to the obligation of the latter to continue to offer the same chance to all and to remedy to regional disparity.

**Mr. Breau:** In other words, as a temporary or permanent measure towards solving this problem which is maybe of a temporary nature, it would be possible for the federal government without necessary preliminary consultation with a province, to directly help a group of person or persons...

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Under the present constitution, yes. After consultation with technologist. I feel that the power of spending of the federal government is not limited to persons nor to the institutions. These restrictions apply mostly to provincial governments. We must also have a national consensus when these questions fall under the provincial jurisdiction.

**Mr. Breau:** Thank you.

**Senator Lamontagne:** May I put a question on this subject?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, but be brief, please.

**Senator Lamontagne:** This proposition which particularly relates to the limitation of the spending power to the obligation of the federal government to give a compensation in money to the province which will refuse this



[Text]

programme, n'implique-t-elle pas le concept d'un statut particulier?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** C'est une question de définition, monsieur le sénateur, mais c'est un statut particulier qui peut s'appliquer à n'importe quelle province.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci.

**Mr. Baldwin:** Is there time enough to ask a supplementary on that?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would rather you would wait, Mr. Baldwin. You are coming up before too long.

**Mr. Baldwin:** Fine.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I presume we want to try to finish by about one o'clock. I now have Messrs. Brewin, Hogarth, Mr. Baldwin, and Mr. Osler. Mr. Woolliams, you wanted to come back, did you not?

**Mr. Woolliams:** Well, I may not. With all that talent ahead of me, I suppose I should not have asked.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would ask all of you to make your questions as much to the point as possible. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, there is just one thing I want to have clear in my mind. Do I understand that there has been a general agreement, not a formal one, between the federal government and eight of the provincial governments that the spending power of the federal government should be subject to some form of consensus but that the exact formula of consensus is still under discussion?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** That is so, Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Is it true that the provinces of Manitoba and New Brunswick have expressed a disagreement with that? The reason, as I understand it, that they have expressed disagreement is that they think that if you limit the initiative of the federal government in that way, you may not get such joint-shared programs as the hospitalization plan which originally was by statute subject to some sort of consensus before it came into operation. Then that was removed and the process of acceptance seemed to have been accelerated. Have I rightly understood that?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I cannot read their minds.

[Interpretation]

province, does it not imply the concept of a particular status?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** This is all a matter of definition, Mr. Senator, but it is the particular status which may apply to any province.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

**M. Baldwin:** Ai-je le temps de poser à ce sujet une question complémentaire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je préférerais que vous attendiez votre tour, qui ne saurait tarder, monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Fort bien.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suppose que vous aimeriez que nous terminions vers 1 h. Messieurs Brewin, Hogarth, Baldwin Osler et Woolliams vous voulez revenir si j'ai bien compris?

**M. Woolliams:** C'est-à-dire que je ne reviendrai peut-être pas. Vu toutes ces compétences qui sont ici présentes, je suppose que je n'aurais pas dû le demander.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je voudrais vous demander messieurs d'être aussi précis que possible dans vos questions. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** A titre d'éclaircissement, est-ce bien compris qu'il y a eu accord général, et non accord formel, entre le gouvernement fédéral et huit des gouvernements provinciaux à l'effet que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral fasse l'objet d'un certain consensus mais qu'à ce point de vue, la formule exacte reste encore à établir?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** C'est exact monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Est-il exact que les provinces du Manitoba et du Nouveau-Brunswick ne sont pas d'accord à ce propos? Si j'ai bien compris, elles prétendent que vous restreigne l'initiative du gouvernement fédéral en adoptant cette attitude, car vous ne pourriez pas avoir des programmes à frais partagés comme un régime d'hospitalisation qui originalement, devait faire l'objet d'un certain consensus avant d'entrer en vigueur. Lorsque cette disposition spéciale a été supprimée, il semble que l'acceptation en ait été accélérée. Ai-je bien compris votre question?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je ne puis pas lire dans leurs pensées.

[Texte]

**Mr. Brewin:** I thought they expressed that.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** That would be a fair summary of their argument. The hon. member probably has closer contacts than I have with some of the new governments of this country. I think he has summarized their argument.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth.

**Mr. Hogarth:** Mr. Turner, at the risk of being a radical, there were a couple of political statements made that struck terror into my heart. One of them was that the federal government has decided that it shall have unlimited taxing powers in its field. The other was that the provincial governments have agreed that they shall have unlimited taxing powers in their field. Then when the hon. senator asked you if the federal government was necessarily confined to its field, I think you said "not necessarily".

**An hon. Member:** It sounds like Mackenzie King.

**Mr. Hogarth:** Whether or not they should or should not have unlimited taxing powers is a good question. That takes me up to something Mr. Lewis suggested. I do not want to reflect for one moment in derogation on the tremendous work that has been done by all political representatives at these conferences but I am concerned with one or two aspects of it. First of all, there does not seem to be any agreement to agree on amendment procedures. When do you expect that the conferences might end in the light of the fact that it is very difficult to get an agreement to agree? How long are they going to go on?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I think I did my best to answer that question when Mr. Allmand put it to me. There is no time limit. A constitution must reflect a consensus, even the consensus has to be achieved before a new constitution can be written and proclaimed.

I said in the House of Commons that previous to this exercise currently being conducted in Canada there had never, to my knowledge, been an effort by democratic people to revise a constitution short of periods of extreme emergency. Constitutions have come as a result of independence or revolution, or other extrajudicial acts. Now the purpose of this exercise is to achieve in a democratic way a moderniza-

[Interprétation]

**M. Brewin:** Je croyais qu'ils avaient exprimé ce point de vue.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** C'est là une façon assez honnête de résumer leur argumentation. Vous avez été probablement plus que moi en étroit rapport avec certains nouveaux gouvernements dans le pays. Je crois que vous avez bien résumé leur argumentation.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth.

**M. Hogarth:** Je risque peut-être de me voir traiter de radical mais il y a eu, monsieur Turner, quelques déclarations politiques qui m'ont frappé de terreur. L'une d'elles est que le gouvernement fédéral a décidé qu'il aurait dans ce domaine un pouvoir fiscal illimité. L'autre, c'est que les gouvernements provinciaux ont admis qu'ils auraient un pouvoir fiscal illimité dans leur domaine. Puis, lorsque le sénateur vous a demandé si le gouvernement fédéral était de toute nécessité limité à ce domaine, je crois que vous avez répondu «pas nécessairement».

**Une voix:** On croirait entendre MacKenzie King.

**M. Hogarth:** Savoir s'ils devraient ou ne devraient pas avoir un pouvoir fiscal illimité est une question opportune à poser. Et elle me ramène à une proposition de M. Lewis. Non loin de moi l'idée de diminuer pour un instant le travail magnifique que tous les représentants politiques ont accompli à ces conférences, mais il n'y en a pas moins un ou deux aspects qui me chiffonnent. D'abord, il me semble y avoir aucun accord au sujet des procédures d'amendements. Quand croyez-vous que ces conférences se termineront vu qu'il est très difficile d'en venir à un accord au sujet de l'accord? Pendant combien de temps vont-elles encore durer?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** J'ai, je crois, répondu du mieux possible à cette question lorsque M. Allmand me l'a posée. Il n'y a aucune limite de temps. Si une constitution doit refléter un consensus, alors il faut obtenir ce consensus avant qu'une nouvelle constitution soit rédigée et proclamée.

J'ai dit à la Chambre des communes qu'avant que dernièrement le Canada s'engage dans ce domaine, il n'y a jamais eu, à ma connaissance, une tentative de faite par un peuple démocratique de revoir sa constitution sauf en période d'extrême urgence. Les constitutions sont les résultats de l'indépendance ou de la révolution, ou encore d'actes extrajudiciaires. Or, le but de ce que nous faisons

[Text]

tion of the document under which we live. There is obviously in some quarters of the country not the same sense of urgency as in others. We will if we are successful in either writing a new constitution or in amending parts of the present Constitution because other alternatives are open to achieve a new consensus. I cannot put a time limit on it.

**Mr. Hogarth:** Then there is no anticipated target date in the mind of the federal government or, to your knowledge, in the minds of the provincial governments collectively with respect to when we might expect a finalization of the new constitution?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Not that I know of, sir, no.

**Mr. Hogarth:** It seems to me that a constitution might be said to not be the best when it is formulated by the very governments that it is going to control. The concept of Mr. Lewis that you have political figures bargaining over power to my mind has always had a certain amount of validity. In addition to that, we have the problem of changing governments. Two governments have changed; the Manitoba government and the Quebec government. To my mind this brings about a concept of a whole new ball game so far as those provinces are concerned. In addition to that, of necessity you start out with the fixed premise that there must be a certain number of provinces. Because you invite, for instance, one province, you start out with the fixed premise that in the interests of confederation it is best that that province continue and not be joined with the others. On that basis, at this conference you will have one province that has very few people having equal representation with other provinces that have great numbers of people, and the prejudices that influence the conference are brought forward in equal form. In addition to that, you have the prejudices that are brought forward by the existing political parties of the day in the provinces as well as in the federal government. I know that this is inherent in the conference method of determining a new constitution but I wonder if the federal government has ever given any thought to proposing to the provinces—it is true there are certain limitations involved—that rather than trying to negotiate a constitution between the governments that are going to be governed by it, with all the inherent lack of majority representation that that involves, why do the provinces and the federal government not get together and say, "Let us conceive a constitutional Parliament and let us elect representa-

[Interpretation]

présentement est la modernisation d'une façon démocratique du document sous légide duquel nous vivons. Bien sûr, dans certaines parties du pays, l'urgence n'est pas aussi vive que dans d'autres. Nous réussirons soit à rédiger une nouvelle constitution, soit à modifier en partie la présente constitution, car tous autres choix sont ouverts à la réalisation d'un nouveau consensus. Je ne saurais poser de limite à cette réalisation.

**M. Hogarth:** Le gouvernement fédéral ne songe à aucune date en particulier ou qu'à votre connaissance les gouvernements provinciaux, quant au jour où la nouvelle constitution sera rédigée?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Pas que je sache, monsieur.

**M. Hogarth:** A mon avis, une constitution laisse à désirer lorsque les mêmes gouvernements qui y seront assujettis la formulent. La pensée de M. Lewis à l'effet qu'il y a des personnalités politiques qui se disputent le pouvoir m'a toujours semblé jusqu'à un certain point pertinente. De plus, il existe le problème du changement de gouvernement. Deux ont changé; celui du Manitoba et celui du Québec. A mon avis, la partie engagée est toute autre pour ces deux provinces. En outre, vous devez nécessairement vous fonder sur le fait qu'il faut un certain nombre de provinces. Parce que vous évitez une province, vous vous trouvez à commencer avec une prémisse fixe à l'effet que dans l'intérêt de la Confédération il est préférable que cette province continue et que d'autres ne se rallient pas. Sur une telle base, à cette conférence, vous aurez une province qui, à très peu de population qui aura une représentation égale à celle des autres provinces qui ont une grosse population et les préjudices qui influencent la conférence sont ainsi mis à l'avant d'une façon égale. De plus, vous avez ceux qu'apportent les partis politiques existant dans les provinces aussi bien que dans le gouvernement fédéral. Je sais que cette considération est inhérente à la méthode de déterminer par une conférence une nouvelle constitution, mais je me demande si le Gouvernement fédéral a déjà songé à proposer aux provinces—dans certaines limites bien entendu—que plutôt que d'essayer d'élaborer une constitution entre les gouvernements qui y seront assujettis, avec toute la carence de représentations majoritaires que cette méthode signifie, de proposer aux provinces de les rencontrer et de leur dire: «mettons sur pied un parlement constitutionnel et choisissons partout dans le pays des représentants qui vont se rencontrer et élaborer une nou-



## [Texte]

tives across the land to meet and formulate a new constitution". Those of us who are involved get the idea that we are the only people who know anything about politics and about government, but there are an awful lot of other people that could possibly serve in a capacity of that nature. I wonder if you would comment on that. I admit that this method also has defects.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Let me put it this way; you cannot have 21,700,000 people sit around a table and negotiate a constitution, so somebody has to do it. The people who primarily have a mandate to do anything are people like you and I, Mr. Hogarth, who are currently enjoying the custody given to us by the Canadian people in Parliament and our counterparts in the provincial legislatures. The Government of Canada currently has a mandate from Parliament, and through Parliament from the people, to govern the country, and the same applies to the provincial governments. This is not a contest between so-called power-hungry politicians or what Mr. Lewis referred to as "an auctioneering gathering". These people are elected by other people and they are trying to work out a consensus on their behalf. Obviously there have to be some mechanics for their being approved. There is approval by Parliament and approval by the legislatures and eventually there is approval, not necessarily by a referendum or by a plebiscite, because it is a very complicated process to put a document in front of people and say, "Do you agree with it or not?", and you have to go on the basis of confidence that an executive will be responsible to a legislature and the legislature will be responsible to the people, and perhaps the federal government will have to go to the people on the final document and perhaps the provinces will have to do likewise. I do not know. However, at the moment we are the only people who have any mandate at all to work this problem out. You have an opportunity through your Committee of putting as many people in Canada in touch with this problem as you can.

**Mr. Hogarth:** This is our intention, Mr. Minister.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Yes. Not only the experts, but the people. The second matter is that we have changing governments. That is so, but at the moment we are defining what the issues are in a new constitution, and many of these issues will not be affected by party politics or regional disparities. Any gov-

## [Interprétation]

velle constitution». Ceux d'entre nous qui sont concernés croient volontiers qu'ils sont seuls à connaître la politique et le gouvernement, mais elles sont nombreuses les autres gens qui pourraient rendre des services de cette nature. Qu'en pensez-vous, je sais que cette méthode comporterait aussi ses inconvénients.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** On ne peut quand même pas dresser une table autour de laquelle viendraient s'asseoir 21,700,000 personnes en vue d'élaborer une constitution, de sorte qu'il faut bien que quelqu'un s'en charge. Ceux qui sont avant tout mandatés à cet effet sont des gens comme vous et moi, monsieur Hogarth, dans le Parlement canadien et nos analogues, dans les législatures provinciales. Le Gouvernement du Canada a été chargé par le Parlement, et par l'intermédiaire du Parlement, par le peuple de gouverner le pays et, il n'en est pas autrement des gouvernements provinciaux. Il ne s'agit pas d'un concours entre des politiciens qui ont soit de pouvoir ou quel que ce soit le point que voulait nous faire remarquer M. Lewis. Ces gens sont élus par d'autres gens au profit desquels ils essaient d'obtenir un consensus. Mais il faut une procédure pour l'approbation. Il y a l'approbation par le Parlement et l'approbation par les législatures et, éventuellement, il y a l'approbation—non pas nécessairement par le truchement d'un référendum ou d'un plébiscite, car ce serait là un mode bien compliqué de placer devant le peuple un document et dire est-ce que vous êtes d'accord ou non et, après tout, il nous faut bien nous reposer sur la foi qu'un comité exécutif sera responsable devant une législature et que la législature sera responsable devant le peuple, et peut-être que le Gouvernement fédéral devra soumettre au peuple le document final et peut-être que les provinces devront faire de même. Je l'ignore. En tout cas, nous sommes pour le moment les seules gens qui sont mandatés de quelque façon pour accomplir ce travail en vue de résoudre ce problème. Votre Comité vous permet de renseigner autant de citoyens du Canada que vous le pouvez sur ce problème particulier.

**M. Hogarth:** C'est exactement ce que nous avons l'intention de faire, Monsieur le ministre.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Oui. Pas seulement les experts mais aussi les gens. La deuxième question, c'est que nous avons des changements de gouvernement. C'est exact, mais nous définissons pour le moment quelles seront les questions que soulèvera une nouvelle constitution et plusieurs de ces questions



## [Text]

ernment in Nova Scotia is going to believe in curing regional disparities because it is fundamental to the people of Nova Scotia, as it is fundamental to the people of New Brunswick and the other Atlantic Provinces. Governments are not necessarily going to change their attitude on official languages from their previous one. There may be a slight softening of attitude. I suppose there was a slight softening of attitude on the part of the Province of Manitoba after the election there, but on the general mechanism of federal-provincial relations you will not find that many changes from government to government. Admittedly this is one of the difficulties. These changes are going to cause problems when we get down to settling the specifics of a new constitution and after all the proposals are out on the table and all the counterproposals are in and your parliamentary comments are available, but it is too early yet to say by what mechanism and with whose consent a new or revised constitution is going to be adopted.

A third point was why do we assume the existing political structure; why are we dealing with 10 provinces? Those are the entities, those are the institutions we have to deal with. It is not up to the federal government to suggest the amalgamation of some of those institutions into wider groupings. We look upon this with very great interest. Some discussions are taking place in the Prairie Provinces and in the Atlantic Provinces, but that is a matter for those provinces to decide upon. We deal with the existing institutional structures.

**Mr. Hogarth:** I was only suggesting that in a sense, if I may—and perhaps I am being the devil's advocate—I do not think that we should deal with institutions. I think we should deal on the basis that we are dealing with the people of Canada and if the nation decides this in a democratic way and in a Parliament that is expressly designed to consider the problems they might come up with very different recommendations than a federal-provincial conference between "institutions" would come up with.

**The Chairman:** I think, Mr. Hogarth, I will have to cut you off at this point. I believe the Minister has already commented on that

## [Interpretation]

ne seront pas touchées par les politiques de partis ou les disparités régionales. N'importe lequel gouvernement de Nouvelle-Écosse quel qu'il soit croira bon de dissiper ces disparités régionales car il est essentiel au peuple de Nouvelle-Écosse autant qu'il l'est au peuple du Nouveau-Brunswick et des autres provinces de l'Atlantique. Les gouvernements ne vont pas nécessairement changer leur attitude au sujet des langues officielles et elle demeurera peut-être la même. Elle sera peut-être un peu moins rigide sur ce point. Je suppose qu'il y a eu un certain adoucissement de cette attitude de la part de la province du Manitoba après les récentes élections qu'ils ont connues, mais de façon générale vous ne trouverez pas tellement de différence d'un gouvernement à l'autre au sujet des relations fédérales-provinciales. J'admets que c'est là une des difficultés. Ces changements susciteront des problèmes lorsqu'il s'agira d'établir les éléments précis d'une nouvelle constitution et après que nous aurons été saisis de toutes les propositions et contre-propositions et que nous serons saisis de vos commentaires parlementaires; mais il est trop tôt pour nous prononcer sur le mécanisme le meilleur et dire en fonction de quel consentement une constitution nouvelle ou révisée doit être adoptée.

Le troisième point que vous allez soulever se rattachait aux structures politiques qui existent déjà; pourquoi traitons-nous avec dix provinces? Ce sont là les entités, les institutions avec lesquelles nous devons traiter. Ce n'est pas au gouvernement fédéral de suggérer la fusion de certaines de ces institutions en groupes plus importants. Nous nous penchons sur ce fait avec un nouvel intérêt. Certaines des discussions se font dans les provinces des Prairies et dans les provinces de l'Atlantique, mais c'est à ces provinces qu'il incombe d'en décider. Quant à nous, nous traitons avec les structures institutionnelles qui existent présentement.

**M. Hogarth:** Je ne faisais que suggérer que, en un sens—peut-être me ferai-je ici l'avocat du diable—je doute que nous devions traiter avec des institutions. Nous devrions, je crois, en appeler au peuple du Canada et lui laisser décider si ce mode est démocratique. Peut-être serions-nous saisis de recommandations bien diverses ou différentes en tout cas de la conférence fédérale-provinciale entre les «institutions» à laquelle nous nous sommes ralliés.

**Le président:** Je dois à regret vous interrompre, monsieur Hogarth. Le Ministre vous a déjà offert sur ce point ses observations. Je

[Texte]

matter. I would now like to move on to Mr. Baldwin and then finally to Mr. Osler.

**Mr. Hogarth:** That is fine.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, I would first like to commend the Minister on his suggestion that we try to approach this matter in a spirit of noncontroversy and nonpartisanship, and I think the government has already shown an indication of that because they have accepted the principle of parliamentary committee which the opposition parties have been advocating for some time, and I am very pleased to report this. It is the highest commendation when one political party accepts the recommendations of another political party, and I say this in the full spirit of generosity.

Mr. Chairman, I will start where Mr. Lewis left off on a point that I want to make, although he has already dealt with it, to some extent. I think the Minister said quite properly that there is a question of priorities and the government's position on national unity was a number one priority, and this is true. However, keeping in mind what Mr. Lewis said, and I also had this in mind, that in the terms used by the Minister national unity seemed to suggest the question of Quebec and languages and problems of this kind. I think the word "constitution" frightens a lot of people. It is simply the rules under which people in a given geographical area with differing ethnic, linguistic or economic problems agree to live together.

Does the Minister not think that you must in addition to this aspect of national unity give equal priority to the question of organizing your part, as well as the national identity, that it will be organized and equipped to deal with the modern problems of today?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** First of all, Mr. Chairman, Mr. Baldwin is correct in suggesting they are both high priority matters. Whether we want to put national unity above economic reality in devising a new Constitution, perhaps, is a matter of semantics.

We could start from the proposition that the whole exercise is irrelevant unless we have a country and have national unity.

On the other hand, I agree and our propositions reflect it. The Prime Minister's opening speech in the House of Commons and mine, I hope, reflected it. It is essential that this Constitution reflect economic realities and I think

[Interprétation]

cède donc la parole à M. Baldwin, puis à M. Osler.

**M. Hogarth:** Fort bien.

**M. Baldwin:** Je veux d'abord féliciter le Ministre pour sa suggestion à l'effet que nous devons envisager cette question dans un esprit de non-controverse et de non-partisanerie et je crois que le Gouvernement a déjà fait ses preuves en ce sens car il a accepté le principe d'un comité parlementaire dont les partis de l'Opposition se sont fait l'avocat pour déjà quelque temps. Je suis fier de souligner ce fait en particulier. On ne saurait faire de plus grand compliment à un parti politique que de reconnaître qu'il a accepté les recommandations du parti opposé et je le dis en tout esprit de générosité.

Monsieur le président; je vais commencer mes observations précisément au point où M. Lewis a terminé les siennes et sur une question qu'il a déjà traitée jusqu'à un certain point. Le Ministre a dit, je crois et fort à propos, qu'il y a une question de priorité et que le Gouvernement envisage l'unité nationale comme la première de ses priorités, et c'est exact. Toutefois, en tenant compte de ce qu'a dit M. Lewis cette question d'unité nationale semble en outre comprendre la situation du Québec et la question des langues ainsi que les problèmes qui s'y rattachent. Je crois que le mot «constitution» effraie beaucoup de gens. Il ne s'agit en somme que des règlements qui régissent les habitants d'une région géographique donnée, habitants qui en dépit de leur origine ethnique, linguistique ou économique conviennent de vivre ensemble.

Outre cet aspect de l'unité nationale, le ministre ne croit-il pas qu'il convient d'accorder une priorité égale à la question d'organiser la partie aussi bien que l'identité nationale de façon à ce qu'on puisse traiter les problèmes modernes?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Disons d'abord, monsieur le président, que M. Baldwin estime à juste titre que ce sont là deux sujets prioritaires. Savoir si nous voulons donner préséance à l'unité nationale sur la réalité économique lors de l'élaboration d'une nouvelle constitution est peut-être au fond une question de sémantique.

Nous pourrions prendre comme point de départ que cette élaboration n'a aucun sens à moins d'avoir payé et une unité nationale.

D'autre part, j'en conviens et nos propositions le montrent. Le discours du Premier ministre à la Chambre des communes aussi bien que le mien le reflète, je l'espère. Il est essentiel que cette constitution tienne compte

*[Text]*

it is essential for Canadians in order for us to solve some of the so-called gut issues, our economic, resource or fiscal gut issues, that this document that we are now reviewing put us in a better position as a federal government and put the provinces in a better position to deal with their responsibilities. So I agree quite readily that economics is a priority that must remain uppermost in the minds of anybody dealing with an amended Constitution.

**Mr. Baldwin:** I cap it then by pointing out and agreeing with the Minister that not only, of course, economic, it is social and even scientific, and I am sure the Co-Chairmen will agree with me on that. However, we ask questions in the House, we raise questions in meetings dealing with such matters as pollution which in certain aspects surely lends itself only to solution on a national basis. Certain aspects of pollution can only be dealt with on a national basis. The question of inflation, the question of consumer protection, regional disparities, certain urban problems—I am not suggesting that...

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Sir, you are stating the current priorities of the government. Mr. Baldwin, we agree with that totally, and our legislation is reflecting that.

**Mr. Baldwin:** I am glad to see there is another way you are agreeing with the Opposition, and I am not suggesting we discuss now or even later how we write these specific things into a Constitution, but when you get such things as pollution, inflation and consumer protection which, for example, at the moment can probably only be dealt with by what I would call an abuse of the criminal law, these are the sanctions which we have to rely upon at the present time and really if they are going to be dealt with adequately, the people of this country have to be of equal priority. I mean, the growing tree philosophy enunciated by, I think, Viscount Simon who did certain things for some of our problems. Aeronautics and radio were dealt with because fortuitously those people who passed the Constitution originally had so laid it out. I will not ask a question, this will just be a comment. I agree with the Minister that the aspects of social and economic matters must have equal priority.

The Minister talked about the preamble and I say parenthetically that I hope if a new

*[Interpretation]*

des réalités économiques et essentielles aussi je crois pour les Canadiens, en vue de nous permettre de résoudre certains des problèmes, économiques ou fiscaux, que ce document que nous sommes en train de revoir nous place dans une meilleure situation au titre de gouvernement fédéral et place les provinces dans une meilleure situation pour assumer leurs responsabilités. Je conviens donc volontiers que l'économique est une priorité qui doit demeurer au tout premier plan de l'ordre de n'importe qui, qui traite de la constitution modifiée.

**M. Baldwin:** Je terminerai donc en ajoutant que non seulement il s'agit d'une priorité économique mais en outre d'une priorité sociale et même scientifique, et je suis assuré que le co-président sera d'accord avec moi sur ce point. Toutefois, nous posons des questions à la Chambre, nous posons des questions au cours des réunions, se rapportant à des sujets tels que la pollution qui sur certains rapports ne se résolvent que sur le plan national. La question de l'inflation, de la protection du consommateur, des disparités régionales, certains problèmes urbains—je ne veux pas suggérer que...

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Monsieur vous venez justement d'énumérer les priorités actuelles du gouvernement. Monsieur Baldwin, nous sommes parfaitement d'accord, et notre législation le montre.

**M. Baldwin:** Je suis heureux de voir que sur ce point aussi vous êtes en accord avec l'opposition et je ne veux pas suggérer que nous discutons maintenant ou même plus tard de la façon d'inscrire ces questions particulières dans la constitution, mais face à des problèmes comme la pollution, l'inflation et la protection du consommateur qui, par exemple, en ce moment, ne peuvent probablement être résolus par ce que j'appellerais un abus du droit criminel, ce sont les sanctions sur lesquelles nous devons nous appuyer présentement et, vraiment, si nous devons traiter comme il le faut ces questions, les gens de ce pays doivent avoir une priorité égale. J'entends que la philosophie de l'arbre qui croît, exposée par Viscount Simon je crois nous a profité dans la solution de certains de nos problèmes. Nous avons traité d'aéronautique et de radio parce que, fortuitement, les gens qui ont adopté la constitution originale, en avaient ainsi disposé. Je ne veux pas poser de questions, je veux qu'on me permette une observation. Je pense comme le ministre que les aspects des entités sociales et économiques doivent avoir une importance égale.

Le ministre a mentionné le préambule et je remarque, entre parenthèse, que si on rédige



[Texte]

preamble is written, it will be written by people with literary and historic backgrounds, people who have capacities in that line and not just by lawyers alone.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** We would welcome your help, Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** I see. Will the preamble be so drafted that it will be essential for a court dealing with the question of interpretation to take this into account?

**Mr. Woolliams:** Well, they have in the Alberta case. The Supreme Court re press censure interpreted the preamble.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I think current judicial practice is to take preambles into consideration in any event, so the preamble would be a relevant part of the document, but not as enforceable as some of the other parts of the document.

**Senator Grosart:** With or without legal conscience.

**Mr. Baldwin:** This is the last question, because time is going. There have been some very, very interesting suggestions enunciated by one of your colleagues from Western Canada, the Minister of Supply and Services, that there might be such a thing as a regional approach. As I read one of the speeches of Mr. Richardson, he pointed out that the problems of Western Canada are based to some extent on their complaints which they have about the tariff, the horizontal freight rate increases, the Wheat Board and so on. As I understand him—I am trying to read these speeches as well as I can—he seems to suggest there may be some way by which some regional system of veto or some particular powers could be given to various regions to deal with problems which most acutely affect them. Has that matter come before the cabinet or has the government given any thought to proceeding along those lines?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I want to say that those are...

**Mr. Baldwin:** I am not disagreeing. He may have something in there that has merit.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** No, no, sir. These are good speeches, they are worth consideration and Mr. Richardson is a very successful spokesman for Western Canada.

[Interprétation]

un nouveau préambule, j'espère qu'il le sera par des gens qui, historiquement et littéralement, ont dans ce domaine une compétence et non pas par des avocats seulement.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Nous serons heureux de faire appel à vos services, monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Je vois. Le préambule sera-t-il rédigé de façon à ce qu'un tribunal traitant d'une question d'interprétation doive en tenir compte?

**M. Woolliams:** Il l'a fait dans un cas en Alberta. La Cour suprême se prononçant dans les cas de la censure de la Presse a interprété le préambule.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je crois que la pratique juridique courante est de prendre en considération les préambules de toute façon, de sorte que le préambule devient une partie du document, mais une partie qui n'y a pas lieu d'appliquer comme d'autres parties du document.

**Le sénateur Grosart:** Avec ou sans conscience juridique.

**M. Baldwin:** Le temps passe et je vais donc poser ma dernière question. L'un de vos collègues de l'Ouest du pays a fait nombre de propositions intéressantes, le ministre des Approvisionnements et Services, à l'effet par exemple, qu'il conviendrait peut-être d'avoir une façon d'envisager le problème qui serait tout régional. M. Richardson dans ses discours a signalé que les problèmes de l'Ouest du pays se fondent jusqu'à un certain point sur les plaintes qui ont été formées dans cette région au sujet du tarif, l'augmentation des taux du fret, la Commission des blés et ainsi de suite. Si je le comprends bien—j'essaie de lire ces discours aussi bien que je puis—il semble penser qu'il y aurait un moyen de donner à différentes régions un système régional de veto ou certains pouvoirs particuliers pour traiter avec la question qui les occupe le plus. Le Cabinet a-t-il été saisi de sa question ou le gouvernement a-t-il songé à établir une procédure en ce sens?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je vais vous dire que ce sont là...

**M. Baldwin:** Je ne disconviens pas. Il a peut-être dit là quelque chose qui était digne d'être mis en pratique.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Non, non monsieur. Ces discours étaient fort bien et valent la peine d'être étudiés et M. Richardson est le porte-parole fort éloquent de l'Est du Canada.



[Text]

**Mr. Baldwin:** You limit your reply to that statement, do you?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** That is all you invited.

**Mr. Baldwin:** You are quite free to go further. You can have the rest of my time to further express on it. That is all, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler.

**Mr. Osler:** That was a very nice set up, Mr. Baldwin. Thank you.

Mr. Chairman, through you I would like to ask the Minister if we could pursue this a little further. I am frankly perplexed here. Two of the priorities of the federal government, as stated by you this morning, are the rights of individuals take precedence over the rights of governments and regional disparity of individual people is a federal concern. Getting then to this business of regional veto power and whether or not there should be readjustments of regional powers by amalgamation of provinces or any other damn way you like, it seems to be those sort of things are futile exercises that get nowhere near the stated and very logical aims of the federal government because by the nature of things, if you build up the ante in Western Canada you build up the ante in Quebec, in New Brunswick or somewhere else because it is a power game. Therefore, it is inevitable, to get back to what Mr. Lewis calls, "the power game between the power brokers".

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** The brokers are representing principles, but not the people.

**Mr. Osler:** But what I am perplexed about is how much...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** At least this is the assumption.

**Mr. Osler:** Yes, how valid is this assumption?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** It is always valid until the next election, Mr. Osler.

**Mr. Osler:** No, no, I do not mean in that sense, but in a very real historical, cultural and every other sense. Ontario, Quebec and the Maritimes, although the Maritimes may be split up, are groups of people who are holding this together, but there are other

[Interpretation]

**M. Baldwin:** Est-ce là toute votre réponse?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** C'est tout la réponse qu'appelait votre question.

**M. Baldwin:** Mais vous pouvez aller plus loin. Vous pouvez utiliser le temps qui me reste pour expliciter votre réponse. C'est tout ce que j'ai à dire, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler.

**M. Osler:** C'était une excellente mise en scène, monsieur Baldwin. Merci.

Monsieur le président, j'aimerais par votre intermédiaire demander au ministre si nous pourrions poursuivre un peu cette question, qui, franchement, me laisse perplexe. Deux des priorités du gouvernement que vous avez désignées ce matin sont les droits des individus qui ont préséance sur les droits du gouvernement et les disparités régionales des particuliers qui relèvent de la compétence fédérale. Pour en venir à cette question du veto régional et de savoir si oui ou non il devrait y avoir quelques réajustements de ces pouvoirs régionaux par voie de fusion des provinces ou tout autre moyen que vous voulez, il me semble que ce sont là des artifices qui ne nous approchaient pas beaucoup du but déclaré et très logique du gouvernement fédéral, car, de par la force des choses, si vous soulevez le passé de l'Ouest du Canada vous le soulevez aussi dans le Québec, dans le Nouveau-Brunswick et dans un autre endroit parce que c'est un jeu de pouvoirs. Il faut donc en revenir inévitablement à ce que M. Lewis appelle «le jeu de pouvoirs entre ceux qui répartissent le pouvoir...»

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Ceux qui répartissent le pouvoir incarnent des principes, mais non des gens.

**M. Osler:** Mais ce qui me préoccupe, c'est combien...

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** En tout cas c'est ce que l'on suppose.

**M. Osler:** Oui mais jusqu'à quel point cette supposition est-elle fondée?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Elle vaut en tout cas jusqu'à la prochaine élection, monsieur Osler.

**M. Osler:** Non, non, ce n'est pas ainsi que j'entends, il s'agit d'un sens vraiment historique et culturel et dans tout autre sens aussi. Ontario, Québec et les provinces Maritimes bien que les provinces Maritimes puissent se séparer sont des groupes de gens qui se tien

**[Texte]**

regions in the country where boundaries have been set up that are essentially phoney. They may have local uses for local provincial governments, but at this conference in Lethbridge, for instance, it was felt that a great deal could be done by the co-operation of Prairie Provinces and the idea of an amalgamation of Prairie Provinces should be looked at, perhaps, more deeply and more seriously. When you got right down to it the fundamental problems were really problems, in relation to the federal government, of individual people.

In my part of the world, it seems to me, we have to get away from the semiartificial power brokers who have been set up by an accident of history and listen to the people who say, "We are great federalists, but we are not making any impression". If this is a universal beef then this is an area where—I am trying to say the same thing as Mr. Hogarth—deep constitutional reform may be required on, not necessarily a federal-provincial basis, but on a federal-regional basis. Where do we get our mandate to undertake or consider that kind of reform?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I cannot make any comment really, Mr. Chairman, except to say that Mr. Osler is obviously a very authentic spokesman for western Canada. I do not know how those units can be changed for the purpose of federal-provincial constitutional negotiation unless the people in those provinces, through governments, recommend some change in the unit structure. It is certainly not a matter on the table for a federal-provincial conference.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Do you not think though that if this is a universal beef, as you say, and you might be very right, it is up to us as a Committee to find this out?

**Mr. Osler:** Yes. I do not want to start a fight among ourselves, this Committee and any particular province, but when you have a provincial premier who publicly says, we have had no voice in Ottawa since 1940 something because we have never elected a member to the House of Commons, that genuinely expresses the feeling of Alberta, because he does not have any Social Credit members, do you see? That is an opinion that he is entitled to, but then he takes the next step and says, "Therefore we must represent the people of Alberta in all federal negotia-

**[Interprétation]**

nent ensemble mais il existe dans le pays d'autres régions où les frontières qui ont été fixées sont des frontières essentiellement factices. Elles peuvent avoir leur utilité pour les gouvernements provinciaux, mais à cette conférence de Lethbridge, par exemple, on a senti qu'on pouvait faire un grand pas en recourant à la collaboration des provinces des Prairies et l'idée d'une fusion des provinces des Prairies devrait peut-être être étudiée plus à fond et plus sérieusement. A bien y songer, les problèmes fondamentaux de cette région étaient en fait des problèmes en rapport avec le gouvernement fédéral, des particuliers.

Dans ma région, il me semble qu'il conviendrait de nous écarter de ces gens semi-artificiels qui répartissent le pouvoir et qui ont été placés là par un pur accident historique et écoutent les gens qui disent: «nous sommes de grands fédéralistes, mais nous ne faisons aucune impression». Si c'est là une plainte qui se présente de façon universelle, c'est un domaine où j'essaie d'en venir au même point que celui de M. Hogarth. Il convient d'apporter de profondes réformes constitutionnelles non nécessairement sur le plan fédéral-provincial mais sur le plan fédéral-régional. Où dans notre mandat, trouverons-nous l'autorité pour entreprendre des réformes de ce genre?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Vraiment, monsieur le président, je ne saurais risquer d'observations sauf que je pourrais dire que M. Osler s'exprime comme un véritable porte-parole de l'Ouest du Canada. Je ne saurais dire comment on pourrait changer ces unités aux fins des négociations constitutionnelles fédérales-provinciales, à moins que les gens de ces provinces, par l'intermédiaire de leur gouvernement respectif, recommandent une modification de la structure de ces unités. Cette question n'est sûrement pas à l'ordre d'une conférence fédérale-provinciale.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** En Mais ne croyez-vous pas que si cette plainte est généralisée au point que vous le dites et peut-être avez-vous raison, c'est à nous, en tant que comité, de l'établir?

**M. Osler:** Oui. Je ne veux pas que nous commençons à nous battre. Ce comité et toute province en particulier, mais quand vous entendez un Premier Ministre d'une province dire en public nous n'avons pas été capables de nous faire entendre à Ottawa depuis 1940 parce que nous n'avons jamais élu un député à la Chambre des communes qui pouvait véritablement exprimer le sentiment de l'Alberta vu qu'il n'y avait aucun député du parti du Crédit social, voyez-vous? Il a droit à cette opinion, mais quand par la suite, il poursuit «nous devons donc en conséquence

[Text]

tions, in all federal matters", I would not buy that for 30 seconds because he does not have a mandate to have anything to do with the people of Alberta on federal matters. If you run head-on on that one, what mandate have we got to pull through?

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** Well, one government in Alberta represents the people of Alberta in its provincial aspects and the federal members of Parliament from Alberta represent the people of Alberta in their federal aspects. They have a clear mandate to do so. You know, if these boundaries are phony, then the basic unity of the people of western Canada is simply reflected in their political representations.

**Mr. Osler:** I might say that too often this has happened and they have been out of step with the rest of Canada. Therefore, they have been on the minority side.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, this is perhaps a suitable controversial note on which to end this meeting of amity. You have before you the agenda which the Steering Committee has drawn up for the remainder of the meetings. We will be meeting again at 3.30 this afternoon in this room.

**An hon. Member:** Will the Minister be here?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not believe the Minister will be back, but we can always call the Minister again if we have to.

**Mr. Turner (Ottawa-Carleton):** I am at the disposal of the Committee at any time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Before we adjourn I would like to extend on behalf of the Committee our thanks to the Minister of Justice for his frank presentation this morning.

#### AFTERNOON SITTING

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, may I speak briefly on a matter?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Certainly, Mr. Hogarth.

**Mr. Hogarth:** I was going to suggest that the steering committee—and I am not putting this

[Interpretation]

représenter le peuple de l'Alberta dans toutes les négociations fédérales, dans toutes les questions fédérales. Je ne m'arrêterai pas à une affirmation de ce genre plus de 30 secondes car il n'est pas revêtu d'un mandat pour faire quoi que ce soit à l'égard du peuple de l'Alberta sur des questions fédérales. En effet, pour poursuivre ce filon de pensées, quel mandat avons-nous pour nous en tirer?

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** C'est-à-dire qu'un gouvernement en Alberta représente les contribuables de l'Alberta sous ses aspects provinciaux et les députés fédéraux du Parlement représentent les gens de l'Alberta sous ses aspects fédéraux. Leur mandat établit clairement ce pouvoir. Et, vous savez, si ces frontières sont factices, il s'ensuit que l'unité fondamentale du peuple de l'Ouest du Canada est simplement reflétée dans leurs représentations politiques.

**M. Osler:** Je dois dire qu'il en a trop souvent été ainsi et qu'ils ne marchent pas au pas avec le reste du Canada. En conséquence, ils furent rejetés dans la minorité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, le moment est peut-être venu de terminer sur cette note les controverses. Vous avez devant vous l'ordre du jour établi par le comité directeur pour le reste des réunions. Nous nous réunirons à nouveau à 3h30 cet après-midi dans cette même pièce.

**Une voix:** Le ministre sera-t-il ici?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne le crois pas, mais nous pourrions toujours lui demander de revenir, le cas échéant.

**M. Turner (Ottawa-Carleton):** Je suis toujours à la disposition du Comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avant de lever la séance, je voudrais, au nom du Comité, remercier le ministre de la Justice de la présentation qu'il nous a faite ce matin.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, la séance est ouverte.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, puis-je dire un mot sur un sujet particulier?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Certainement, monsieur Hogarth.

**M. Hogarth:** Le comité directeur aura-il—et je ne fais pas ici une demande formelle



## [Texte]

forward as a formal resolution to the Committee—give consideration to inviting as observers to this Committee perhaps five members from each provincial legislature on those occasion when we sit in any particular province. I think it would be of great value to have members of the legislatures of the various provinces sitting with us and hearing the evidence that we hear in an observatory capacity so that they could watch the nature of the proceedings and also hear the evidence that is presented to us in their respective provinces. I just put this suggestion forward for consideration by the steering committee because there might be many things to consider other than what superficially appears on the surface.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do you wish to make any comment on that?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** As far as I am concerned I certainly have no objection, except that I do not see why we should limit it to five members.

**Mr. Hogarth:** I just used the figure five for reasons of accommodation. If we were to invite the whole legislature we would have a pretty heavy group in the room.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That depends. Not in P.E.I.

**An hon. Member:** If they came you could not exclude them anyway.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth, your suggestion will certainly be adopted by the steering committee and will be discussed as soon as feasible. I certainly think it is an idea worth thinking about.

**Mr. Lewis:** So long as you do not have any downage.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Any what?

**Mr. Lewis:** Downage. It is a new word that has been used in the House of Commons this afternoon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I must have missed that. What does it mean?

**Mr. Lewis:** You must remember Bob Andras mentioning downage.

**An hon. Member:** Geese and ganders.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, after this morning's meeting, at which we got a picture of what the federal situation has been and continues to be in the

## [Interprétation]

à ce comité—invité à titre d'observateur ici cinq membres de la législature provinciale de la province où nous siégeons. Ce serait là, à mon avis, une initiative très profitable qui permettrait aux membres des législatures des différentes provinces de s'asseoir à nos côtés, d'entendre les témoignages à titre d'observateurs, de se rendre compte du cours de la procédure et aussi, d'entendre les témoignages qui nous sont présentés relatifs avec les provinces respectives. Je fais cette suggestion car il pourrait fort bien y avoir nombre d'autres objets à étudier que ceux qui nous apparaissent à première vue.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous quelque observation à faire sur ce point?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Pour ma part, je n'ai certainement pas d'objection, sauf que je ne vois pas pourquoi nous nous en tiendrions à cinq membres.

**M. Hogarth:** J'ai dit cinq membres pour des raisons plutôt d'un ordre physique. Si nous invitons tous les membres de la législature, nous serions un peu à l'étroit dans la pièce.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Tout dépend, pas à l'île du Prince-Édouard.

**Une voix:** S'ils se présentent, vous ne pourriez pas les refuser, de toute façon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth, nous prenons bonne note de votre proposition à l'intention du comité de direction et nous la discuterons aussitôt que possible. C'est certainement une idée à laquelle il convient de songer.

**M. Lewis:** Pourvu que nous n'ayons pas de «downage».

**Le coprésident (M. MacGuigan):** De quoi?

**M. Lewis:** «Downage». C'est un nouveau mot qui a été utilisé cet après-midi à la Chambre des communes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il doit m'avoir échappé. Que signifie-t-il?

**M. Lewis:** Vous devez vous souvenir que Bob Andras ait mentionné ce mot.

**Une voix:** Oie et jars.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous avons pu, messieurs au cours de la séance de ce matin nous faire une idée de ce que la situation fédérale a été et continue d'être du



[Text]

continuing constitutional discussions, we thought it would be very helpful to us if we had a presentation concerning that rather mysterious body, the continuing Constitutional Conference which has been set up under combined federal and provincial auspices. With that in mind we have invited Mr. Henry F. Davis, the Secretary of the Constitutional Conference, to appear before us and explain the nature of the Conference, the various kinds of documents and kinds of meetings which this body has been carrying out and, after making his formal presentation, to make himself available for questioning. It is a pleasure for us to have Mr. Davis appear as the second witness before this Committee following the Minister of Justice, and without any further introduction...

**Mr. Lewis:** Could we have some information on Mr. Davis' background?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have misplaced the sheet.

**Mr. Lewis:** I imagine he will give it to us anyway.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** But perhaps Mr. Davis in his remarks, if it is not unfair to ask him to blow his own horn, can tell us a bit of his background.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I know very well that he came from External Affairs to federal affairs.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Davis.

**Mr. H. F. Davis (Secretary of the Constitutional Conference):** Thank you very much, Mr. Chairman. I am pleased to appear before the Parliamentary Committee to talk about the process of constitutional review which has been taking place under the direction of the Constitutional Conference. I serve as Secretary to that Conference, and my Secretariat is an intergovernmental body responsible to the 11 participating governments. I will go into more detail concerning our functions a little later, but let me express the hope now that, working as I do for 11 governments, I may be able in my remarks to reflect something of the broader perspective which this situation should give me.

• 1545

Tout d'abord, je dois dire que, même si le Secrétariat relève de la Conférence constitutionnelle, nous sommes bien désireux de faire progresser, dans la mesure de nos moyens, l'étude des grands problèmes constitutionnels,

[Interpretation]

point de vue des pourparlers constitutionnels; nous avons cru qu'il nous serait profitable d'entendre une délégation de cet organe plutôt mystérieux, la conférence constitutionnelle, qui a été établie sous les auspices conjoints du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. A cet effet, nous avons invité M. Henry F. Davis, secrétaire de cette conférence constitutionnelle, à venir ici nous expliquer la nature de cette conférence, les différents documents et les sortes de réunions qui l'ont marquée jusqu'ici et, après que le secrétaire aura fait ses observations préliminaires, il se tiendra à votre disposition pour répondre aux questions que vous aimeriez lui poser. Nous sommes heureux d'accueillir M. Davis qui vous parlera sans autre introduction...

**M. Lewis:** Pouvez-vous nous en dire un peu plus long sur M. Davis?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai temporairement égaré la feuille sur laquelle se trouvait ces renseignements.

**M. Lewis:** J'imagine qu'il va lui-même nous les donner de toute façon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être que M. Davis, dans ses remarques, pourra nous tracer sa silhouette, si ce n'est pas trop lui demander.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Je sais pertinemment qu'il nous vient d'Affaires extérieures.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Davis.

**M. H. F. Davis (Secrétaire de la Conférence constitutionnelle):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux de venir vous exposer le processus de cette revue de la constitution à laquelle nous procédons sous la direction de la Conférence constitutionnelle. Je suis secrétaire de cette Conférence et mon secrétariat est un organisme intergouvernemental comptable aux 11 gouvernements participants. Un peu plus tard, je vous exposerai plus longuement mes fonctions mais laissez-moi vous dire d'ores et déjà que travail pour 11 gouvernements comme je le fais, je pourrai peut-être vous exposer la situation sous une optique plus large.

But first, I must say that although the secretariat is under the Constitutional Conference, we aim to further as much as we can the study of the great constitutional problems in which other bodies are

## [Texte]

à laquelle se consacrent d'autres organismes. Le Secrétariat a offert son aide aux coprésidents et au personnel de votre Comité en ce qui a trait à la documentation et à tous renseignements généraux concernant le travail accompli jusqu'ici. Bien entendu, nous sommes aussi à la disposition des comités législatifs provinciaux qui voudraient obtenir notre collaboration.

I now propose to attempt to describe the constitutional review machinery and procedures, after which I would be pleased to reply, as best I can, to questions in that area, which members of the Committee might wish to ask me. I believe that Mr. Turner has already mentioned the basic structure of the constitutional review, but I would hope to go into the process in more detail. I should perhaps point out that I shall not be dealing with the positions which governments have adopted on questions of substance. That is something which should be left to other spokesmen since, as I am sure you understand, it would be inappropriate for me, as the servant of all the governments participating in the constitutional review, to express views in that area.

It might be useful first of all to recall briefly for the Committee some of the antecedents of the constitutional review. I believe there were a number of factors which led many people in various quarters, including the federal and provincial governments, to the conclusion by 1967 that a comprehensive review of the fundamental structures of the nation, and in particular its constitution, was desirable. This was not to say that all, or even any, had reached firm conclusions on the changes which should be made, but there was a general feeling that a complete study was necessary.

Certain basic inadequacies in the existing written constitution were generally recognized. The most obvious deficiency is the fact that we are still not able in this country to amend our own constitution, at least in so far as the most significant articles are concerned. We have a long history of attempts to formulate an acceptable amending formula, which culminated in the development of the Fulton-Avreau formula. This formula was, indeed, accepted by all participants at a federal-provincial conference, but it did not get implemented due to difficulties with the concept which developed in the Province of Quebec.

There are other aspects of the constitution which are widely regarded as being deficient. The distribution of powers as set forth in

## [Interprétation]

ready engaged. The Secretariat has volunteered its help to the co-chairman and the personnel of your Committee with respect to the documentation and all general information of course we also have placed ourselves at the disposition of the Provincial Legislative Committees that may seek our cooperation.

Je vais maintenant essayer de vous décrire les rouages et procédures de cette revue constitutionnelle après quoi, je serai heureux de répondre à vos questions au meilleur de ma connaissance. M. Turner vous a déjà, je crois, mentionné les structures de base de cette revue constitutionnelle mais j'aimerais entrer dans un peu plus de détails. Peut-être devrais-je vous signaler d'ores et déjà que je n'entrerai pas dans ces questions qui ont trait aux positions que le gouvernement a prises sur ces questions de substance. J'en laisserai le soin à d'autres et vous comprendrez sans peine qu'il serait déplacé pour moi, qui suis en somme le serviteur de tous les gouvernements qui participent à cette revue constitutionnelle, d'exprimer dans ce domaine des opinions.

A titre d'introduction, un bref rappel des événements qui ont précédé cette revue constitutionnelle ne serait peut-être pas superflu pour le Comité. Un certain nombre de facteurs ont, je crois, amené plusieurs personnes dans différents milieux, y compris les gouvernements provinciaux et fédéral, qu'il était souhaitable d'en arriver en 1967 à une revue comprehensive des structures fondamentales de la nation et, plus particulièrement de sa constitution. Il ne faut pas en conclure que tous ou même plusieurs d'entre eux en étaient arrivés à des conclusions fermes au sujet des modifications qu'il convenait d'apporter, mais on s'accordait en général sur la nécessité d'une étude complète.

On reconnaissait à la présente constitution certaines failles fondamentales. La plus évidente de ces failles est le fait que nous ne sommes pas encore capables dans ce pays de modifier notre propre constitution, pas, en tout cas, quant à ces articles les plus importants. A plusieurs reprises dans notre histoire, nous avons essayé d'élaborer une formule acceptable à cet effet, formule qui s'est finalement concrétisée dans la formule Fulton-Favreau. Cette formule fut en effet reçue favorablement par tous les participants d'une conférence fédérale-provinciale, mais elle ne fut pas réalisée vu les difficultés qu'elle soulevait dans la province de Québec.

Il y a d'autres aspects de la constitution qui de l'avis général, souffrent de certaines anomalies. La répartition du pouvoir en vertu des

## [Text]

Sections 91 à 94 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est considérée comme tout à fait désuète; d'abord, les gouvernements sont présentement engagés dans nombre de domaines qui n'étaient pas prévus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. D'autres failles, au moins au dire de plusieurs, sont le fait que la constitution écrite ne mentionne pas certaines institutions fondamentales du fédéralisme et du gouvernement responsable, ou encore des droits humains.

There was by 1967, therefore, quite a widespread belief that the time had come to engage in a substantial constitutional revision to bring the constitution up to date and to make it more suited to modern Canadian requirements. As well as the political pressures in certain quarters of which everyone is aware, there was, at that time, a considerable feeling that it was symbolically significant to embark on such a fundamental exercise as Canada completed its first 100 years as a country.

In addition to the criticisms of the existing written constitution already mentioned, there were certain other basic problems and dissatisfactions which had been evolving within Canada in the years preceding 1967. Notable among these was, first of all, the dissatisfaction with the role of the French language in Canada, a major factor lying behind the call for constitutional reform from the Province of Quebec. Another factor was the existence of regional disparities, a persisting concern in the Atlantic Provinces. Still another basic dissatisfaction had to do with the development of financial strains within provincial governments. A strong belief had developed in the provinces that the financial resources available to provincial governments were no longer in balance with the expenditure responsibilities they had to face. Also, the use of cost-shared programs over the years had reached the point where some provincial governments, at least felt that the federal government through the exercise of its spending power, was having an undue influence on the actions of provincial governments within their jurisdiction.

The existence of such problems, I believe, led many to conclude that a fundamental re-evaluation of the basic structures of Canadian federalism were called for. The evolution of this belief led to an event which I think was an important antecedent to the constitutional review. This was the convening of the Confederation of Tomorrow Conference by the Prime Minister of Ontario in November 1967. This was an interprovincial conference which brought the ten Premiers together to discuss questions of fundamental importance

## [Interpretation]

articles 91 à 94 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est considérée comme tout à fait désuète; d'abord, les gouvernements sont présentement engagés dans nombre de domaines qui n'étaient pas prévus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. D'autres failles, au moins au dire de plusieurs, sont le fait que la constitution écrite ne mentionne pas certaines institutions fondamentales du fédéralisme et du gouvernement responsable, ou encore des droits humains.

Donc, en 1967, il était temps de l'avis assez général de s'engager dans une révision constitutionnelle assez poussée pour, précisément, mettre à jour la constitution et l'adopter au besoin du Canadien moderne. Outre certaines pressions politiques personne ne l'ignore, il y avait, vers ce temps, un sentiment assez prononcé qu'il était symboliquement significatif de s'engager dans cette revue à l'occasion du Centenaire du pays.

Mise à part cette critique de la présente constitution écrite que je viens de mentionner, il y avait d'autres problèmes fondamentaux et un mécontentement qui s'était précisé au Canada au cours des années précédant 1967. Ce mécontentement se rapportait plus particulièrement au rôle joué par la langue française au Canada, facteur qui appuyait énergiquement les demandes de la province de Québec en vue de réforme constitutionnelle. Il y avait aussi la présence des disparités régionales, une préoccupation constante des provinces de l'Atlantique. Il y avait aussi ces difficultés financières qui naissaient aux seuls gouvernements provinciaux. Les provinces étaient pour leur part persuadées que leurs ressources financières ne suffisaient plus à assumer leurs responsabilités. Sans compter que le nombre de programmes à frais partagés avaient atteint un nombre tel que certaines provinces commençaient à croire que le gouvernement fédéral, en vertu de son pouvoir de dépenser, exerçait une influence indue sur l'activité et la compétence provinciale.

L'existence de tels problèmes a, je crois, fait naître dans l'esprit de plusieurs la nécessité de procéder à une réévaluation fondamentale des structures de base du fédéralisme canadien.

Cette conviction aboutit éventuellement à un événement important, précurseur de la revue constitutionnelle: la conférence convoquée par le Premier Ministre de l'Ontario en 1967 et dont le thème était la Confédération de Demain. Il s'agissait d'une conférence interprovinciale qui réunit les premiers



## [Texte]

to Canada. It was noteworthy, also, in that it was the first time a fully public, televised conference had been held, where the people of Canada could observe an intergovernmental conference in process.

An important characteristic of the proceedings was the clear indication of the readiness of provincial governments to engage in a fundamental examination of the country and its constitution. I think it justifiable to speculate that another important consequence of this meeting was that the operating responsibility for the review itself was from the outset located within governments, with the implications this would have, and which are persistently evident, in terms of the impact of political considerations on the process of the review.

Because the various factors I have mentioned posed the problems as a confrontation between the federal and provincial governments, it was no doubt to be expected that the constitutional examination would begin with the discussions between the federal and provincial heads of government, but to my knowledge there was never any expressed assumption that this would be the only forum for constitutional review. Indeed, I feel confident that everyone concerned with the subject will welcome the formation of this Parliamentary Committee, as well as any legislative committees which may be concerned with the subject in the provinces. With reference to the latter, incidentally, there is such a committee which has been meeting from time to time in the Province of Quebec, and I understand it is the intention to establish a legislative committee also in Ontario.

In describing the machinery for the constitutional review...

**The Chairman:** But that has not been established.

**Mr. Davis:** In describing the machinery of the constitutional review, one would naturally start with the constitutional conference itself. The term constitutional conference, as I am sure you appreciate, refers to the aggregation of the Prime Minister of Canada and the ten provincial heads of government meeting together to consider constitutional questions. This title has been adopted to distinguish the meetings which deal with constitutional issues from the traditional federal-provincial conferences of first ministers which are held from time to time to deal with current issues.

## [Interprétation]

ministres des dix provinces et leur permet de discuter les questions essentielles à l'avenir du Canada. Cette Conférence se distingue également vu que c'était la première fois qu'une conférence de ce genre était télédiffusée.

Dans les comptes rendus de ladite conférence se lisait clairement la volonté des gouvernements provinciaux de s'engager dans une revue poussée de la constitution du pays. À juste titre, on peut aussi penser, je crois, qu'une autre des importances conséquences de cette réunion c'est que la responsabilité de cette revue fut dès le début attribuée aux gouvernements, avec toutes les implications que ce fait peut comporter, et qui sont de plus en plus évidentes, au titre du retentissement que peut avoir sur le processus de la revue les considérations politiques.

Vu que les divers facteurs dont j'ai fait mention posaient les problèmes sous la forme d'une rencontre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, il y avait lieu de s'attendre à ce que cet examen constitutionnel commence par des discussions entre le fédéral et les provinces, mais jamais, à ma connaissance, on a supposé même qu'il n'y aurait pas d'autres formes de forums propres à assurer une revue de la constitution. En fait, je suis sûr que tous les intéressés accueilleront volontiers la formation de ce comité parlementaire, aussi bien que tous les comités législatifs qui pourraient être intéressés à cette question par les provinces. Au sujet de ces dernières, je souligne qu'il existe dans la province de Québec un comité qui se réunit de temps à autre sur ce sujet et, si j'ai bien compris, l'Ontario a l'intention d'en établir un semblable.

Au cours de la description du mécanisme de cette revue constitutionnelle...

**Le président:** Mais ce fait n'a pas encore été établi.

**M. Davis:** Mais au cours de cette description du mécanisme de la revue constitutionnelle, on s'attaque tout naturellement d'abord à la conférence constitutionnelle. Le terme conférence constitutionnelle se rapporte, vous ne l'ignorez pas, au Premier Ministre du Canada et aux Premiers Ministres de chacune des dix provinces qui se réuniront pour étudier les questions constitutionnelles. On voulait par ce titre distinguer les réunions qui traitent des questions constitutionnelles des traditionnelles conférences fédérale-provinciales des Premiers Ministres qui sont convoquées de temps à autre pour étudier des problèmes courants.



## [Text]

At a meeting of the constitutional conference of course, there are present, in addition to the eleven principals, a number of other ministers, officials and advisers in the various delegations the attendance at a typical conference is well over one hundred. There are two types of meetings of the constitutional conference. The first type is the full, open session which is televised and to which a certain number of observers, including no doubt some members of this committee, are invited. Conferences of this nature are considered to be appropriate because of the need to involve the Canadian people in the fundamental discussions affecting their future.

In addition, however, it was found desirable to have some meetings in which the members of the conference can have private and less formal discussions, and these have been called "working sessions" of the conference. To date there have been three public open conferences and one closed working session. The next meeting is also expected to be closed.

La révision de la constitution a débuté avec la première réunion de la Conférence constitutionnelle, convoquée en février 1968 par le premier ministre d'alors, le très honorable Lester B. Pearson. Cette Conférence eut pour premier résultat tangible de dégager un accord national sur les droits linguistiques. La Conférence a reconnu que les Canadiens français de l'extérieur du Québec devaient, en toute justice, jouir des mêmes droits que les anglophones du Québec, et que les gouvernements devaient s'efforcer d'atteindre cet objectif le plus rapidement possible. Il faut souligner ici que cette question, en majeure partie, ne relève pas vraiment de la révision constitutionnelle; il s'agit plutôt d'un problème distinct qui est venu se greffer sur des questions d'ordre purement constitutionnel.

The second major outcome of the first meeting of the constitutional conference was the conclusion that a constitutional review should in fact be carried out, and that the first ministers should establish themselves as a continuing constitutional conference for this purpose. In addition, it was concluded that a continuing committee of officials and a secretariat should be established to assist the constitutional conference in this task. These two elements of continuing machinery were created in order to maintain a certain rhythm of activity in the review, and thus to offset the tendency for urgent current issues to distract attention from the longer term constitutional issue.

## [Interpretation]

A une séance de la conférence constitutionnelle, outre les onze parties syndicales on trouve bien entendu nombre d'autres ministres, fonctionnaires et conseillers et diverses délégations, ce qui porte le nombre des participants bien au-delà de la centaine. On distingue deux genres de réunions dans cette conférence constitutionnelle. Le premier genre est la séance plénière ouverte qui est télévisée et à laquelle un certain nombre d'observateurs, y compris, sans doute certains membres du présent comité, sont invités. Les séances de ce genre sont considérées comme propices à susciter l'intérêt du peuple canadien dans les discussions fondamentales qui toucheront leur avenir.

Mais on a aussi estimé utile de convoquer certaines séances qui permettent aux membres de la conférence de discuter moins officiellement et privément et ces séances ont reçu le nom de séances de travail de la conférence. Jusqu'ici il y a eu trois séances publiques ouvertes et une séance de travail fermée. La prochaine séance sera présumément fermée.

The revue of the Constitution began with the first meeting of the Constitutional Conference called in February 1968 by honourable Lester B. Pearson, then Prime Minister. The country object of this conference was to evolve a national agreement on the linguist rights. This conference has acknowledged a French Canadian from outside Quebec must in all justice enjoy the same rights as English speaking do in Quebec, and that governments must make all possible efforts in view of reaching this objective as soon as possible. Here, it must be said that this particular question does not as a whole come under the constitutional review; it is rather a distinct problem that sort of grafted itself on the purely constitutional agenda.

Deuxième conclusion de cette conférence constitutionnelle: on doit revoir la constitution et les Premiers Ministres doivent former à cet effet une conférence constitutionnelle permanente. En outre, il faut établir un comité permanent de fonctionnaires et un secrétariat pour aider la conférence constitutionnelle. Ces deux mécanismes permanents furent créés en vue de maintenir un certain rythme à cette revue et ainsi corriger cette tendance de distraire du but principal de la conférence son attention vers des questions courantes.

## [Texte]

The conference agreed that the following questions should be examined as a part of the constitutional review: (a) official languages, (b) fundamental rights, (c) distribution of powers, (d) reform of institutions linked with federalism including the Senate and the Supreme Court of Canada, (e) regional disparities, (f) amending procedure and provisional arrangements, (g) and mechanisms of federal-provincial relations.

The second meeting of the conference took place a year later in February 1969, after considerable preliminary work had been carried out by officials in the continuing committee, which had met several times. At this meeting the Conference confirmed its conclusion of the previous years, and it might be worthwhile to quote the relevant paragraph from its statement of conclusions:

The Constitutional Conference reaffirms its intent to complete a comprehensive review of the Constitution of Canada, to assess its adequacy for present and future requirements, and to determine the extent to which constitutional change is desirable either through amendment of the existing constitution or through promulgation of an entirely new constitution.

It is significant to note, I think, the range of possibilities which the Premiers and Prime Ministers held open, the end product might consist either of some amendments to the existing Constitution or possibly of an entirely new written constitution.

At this meeting, the conference also came to certain conclusions concerning the procedure for the constitutional review, including the intention to have both public and closed working sessions in future, and the establishment of ministerial committees and of sub-committees of officials as might be required. The conference also discussed several of the specific subject areas which had been designated for examination a year previously. Certain of these had reached the stage of examination by officials in this continuing committee where it was thought that further progress would be facilitated if the consultative process was carried out at the ministerial level. Four committees of ministers were thus established to proceed further in four areas: official languages, fundamental rights, the judiciary and the senate. I will deal with these more specifically a little later.

The conference also asked the continuing committee of officials to give priority atten-

## [Interprétation]

La conférence a convenu d'étudier au cours de la revue constitutionnelle les questions suivantes: (a) les langues officielles, (b) les droits fondamentaux, (c) la répartition du pouvoir, (d) la répartition liée au fédéralisme y compris le Sénat et la Cour suprême du Canada, (e) les disparités régionales, (f) les méthodes d'amendements et les accords provisoires, (g) les rouages en matière de relations fédérales provinciales.

La deuxième réunion de la Conférence a eu lieu une année plus tard en février 1969, à la suite d'un travail préliminaire considérable effectué par les fonctionnaires du comité permanent qui s'étaient réunis à plusieurs reprises. Cette séance eut tôt fait de confirmer ces conclusions des années précédentes et il n'est pas inutile de citer le paragraphe pertinent que je tire des conclusions:

La Conférence constitutionnelle réaffirme son intention de parachever une révision complète de la constitution du Canada pour s'assurer qu'elle est propre à répondre aux besoins présents et futurs et déterminer dans quelle mesure il faut apporter des modifications constitutionnelles, soit en amendant la présente constitution, soit en en promulguant une nouvelle.

Il convient je crois de noter en passant toutes les possibilités qu'entrevoient le Premier Ministre du Canada et ceux des provinces qui, d'ores et déjà, prévoyant que la nouvelle constitution sera peut-être l'ancienne constitution modifiée ou une constitution entièrement nouvelle.

Lors de cette séance, la Conférence a aussi atteint certaines conclusions au sujet de la procédure qui régirait cette révision constitutionnelle, y compris les deux formes d'assemblées, les assemblées publiques et les réunions de travail fermées, et l'établissement de comités ministériels et de sous-comités de fonctionnaires, le cas échéant. La Conférence entama aussi la discussion de plusieurs sujets qui avaient été l'année précédente portés à l'ordre du jour. Certain de ces sujets avaient déjà été l'objet d'une revue poussée par les fonctionnaires de ce comité permanent et l'on jugea qu'il conviendrait à ce stade en vue d'accélérer la marche d'étude de recourir aux procédés de la consultation au palier ministériel. C'est ainsi que quatre comités de ministres furent établis pour étudier de plus près quatre sujets particuliers: les langues officielles, les droits fondamentaux, le Sénat et la Cour suprême du Canada. J'en parlerai moi-même plus longuement tantôt.

La Conférence demanda aussi au comité permanent d'attacher une attention toute par-

## [Text]

tion to the distribution of powers, in particular the taxing and spending powers and to the constitutional aspects of regional disparities. At the same time the conference concluded that there should be priority attention given by ministers to questions of immediate concern, not as part of the constitutional review, in the areas of fiscal relations, regional disparities and to studies related to the Canadian capital.

Since the February 1969 conference, there have been two additional meetings of first ministers. The first of these was a closed working session in June of last year, at which the major items of discussion were the taxing power and the spending power. In December of 1969 there was a third public session, and the conference again concerned itself mainly with aspects of the distribution of powers. The major new item which came forward for discussion at this meeting was the subject of income security and social services.

I should mention, with reference to all four of these meetings of the constitutional conference, that official statements of conclusions were released from each of the meetings and these have, I understand, been placed in your hands as have the published verbatim proceedings for the three public conferences. There are also a number of other working papers and statements which were tabled by various governments at these conferences and which are also available to this Committee.

I have already mentioned that the Constitutional Conference of February 1969 decided that a number of committees of ministers should be established to examine particular subject areas under the constitutional review. This course was decided upon when it appeared from the report of the continuing committee that examination of certain subject areas has reached a stage where it could not be advanced by further discussion at the official level. It was recognized that because of the significant political factors related to the various constitutional questions discussions could be more effectively pursued by the ministers concerned.

Of course, the committees of ministers are not regarded as decision-making bodies. Their task is to thoroughly examine their subject area so that the various implications and points of view can be fully identified and comprehended and reported back to the constitutional conference of Prime Ministers.

In saying this, I would not want to be understood as suggesting that the Constitutional Conference is a decision-making body in the complete sense of the term. There has been no conclusion yet as to the means by

## [Interpretation]

ticulière à la distribution des pouvoirs, surtout les pouvoirs fiscaux et des dépenses et à l'aspect constitutionnel des disparités régionales. Mais la Conférence faisait aussi cette même recommandation quant aux questions que désigneraient les ministres sans qu'elles soient pour autant partie de cette revue constitutionnelle dans les domaines des relations fiscales, des disparités régionales et de la Capitale canadienne.

Depuis la séance de février 1969, il y a eu deux autres réunions des premiers ministres. La réunion à huis clos de juin dernier où les principales questions discutées ont été le pouvoir d'imposition et celui des dépenses. En décembre 1969, il y a eu une troisième séance publique et, à cette occasion, la Conférence étudia à nouveau la distribution du pouvoir. Il y a eu aussi à cette occasion un nouveau sujet de discussion celui de la sécurité du revenu et les services sociaux. J'ajoute que vous avez reçu la liste officielle des conclusions publiées à l'issue de ces quatre conférences constitutionnelles ainsi que le procès-verbal des trois conférences publiques. Il y a eu aussi nombre d'autres documents et déclarations qui ont été soumis par divers gouvernements lors de ces conférences et qui vous ont aussi été communiqués.

J'ai déjà dit que lors de la séance de février 1969 de la Conférence constitutionnelle, on a convenu d'établir un certain nombre de comités de ministres pour étudier certaines questions relatives à cette revue constitutionnelle. Il en fut ainsi réalisé lorsqu'on s'est rendu compte qu'il n'y avait plus lieu d'attendre quoi que ce soit des discussions au palier officiel et que vu les facteurs politiques importants qui se rapportaient aux différentes questions constitutionnelles, il était plus profitable de poursuivre les discussions au palier ministériel.

Ces comités de ministres, bien sûr, ne prennent pas de décision. Leur tâche est de faire un examen approfondi d'une question de façon à ce que tous les opinions et points de vue soient repérés et digérés et qu'on en fasse rapport à la Conférence constitutionnelle des Premiers Ministres.

Loin de moi l'idée de vous laisser entendre que la conférence constitutionnelle est revêtue des pouvoirs dérisoires au sens absolu de ce mot. Il n'y a pas eu encore de décisions prises quant au mode de modifications de la



## [Texte]

which the constitution should be amended or by which a new constitution should be promulgated. Presumably, however, the Constitutional Conference is the forum in which the definitive positions of the participating governments will be expressed.

I should now say something about the responsibilities given to each of the ministerial committees.

Premièrement, le Comité ministériel des langues officielles. Les Premiers ministres ont décidé que: «Les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, ainsi que les travaux du Comité permanent des fonctionnaires et du Sous-comité sur les langues officielles sur les questions linguistiques, feront l'objet d'un renvoi à un comité de ministres. Ce comité étudiera tant les aspects constitutionnels des questions linguistiques que la mise en œuvre des politiques linguistiques, y compris la nature de toute aide fédérale qui pourrait être disponible à cette fin.

«Les rapports de la Commission royale, ainsi que les autres aspects de la question des langues officielles, feront l'objet d'études par le Comité permanent des fonctionnaires et le sous-comité sur les langues officielles, selon ce qui sera nécessaire pour aider le Comité des ministres dans sa tâche.»

On s'est consacré à cette tâche au cours des trois réunions du Comité ministériel, la dernière ayant eu lieu lundi de cette semaine. On n'est arrivé à un accord de principe sur les objectifs de la politique linguistique et sur une formule d'aide financière fédérale qui en facilitera la réalisation. Cette formule devra faire l'objet d'une autre entente intergouvernementale, puis sera soumise à la prochaine session de la Conférence.

Mais la question des «aspects constitutionnels des questions linguistiques», ainsi que les recommandations des volumes III et IV de la Commission Gagnon-Dunton, n'ont pas encore attiré l'attention du Comité.

The Ministerial Committee on Fundamental Rights was instituted on the following basis. The Constitutional Conference noting the various views and the general interest that have been expressed with regard to guarantees of human rights, including those views brought before the Continuing Committee of Officials, agree that a Committee of Ministers should be established to study all matters relating to fundamental rights, including the question of entrenchment of such rights in a constitutional charter.

## [Interprétation]

constitution ou des promulgations d'une nouvelle constitution. Toutefois, la Conférence constitutionnelle est présumément le forum où, en définitive, les attitudes des gouvernements participants seront exprimées.

Il me faut maintenant dire un mot au sujet des attributions de chacun des comités ministériels.

First, the ministerial committee of official languages. The Prime Ministers have decided that: "The recommendations of the Royal commission on bilingualism and biculturalism, together with the works of the continuing committee officers and the subcommittee on official languages on questions of linguistic will be subject to referral to committee of ministers. This committee will be charged to study the constitutional aspect of linguistic questions as well as the implementation of linguistic policy including the nature of any federal help that may be available to this end.

"Reports of the Royal Commission and other aspects of the question of official languages will be the study subject of the permanent committee of officers and the subcommittee on official languages as the case may be in view of helping the committee of ministers in its task."

Work has been oriented in this particular direction during the three meetings of the committee of ministers, the last of which was Monday of this week. An agreement on principle has been reached respecting the objectives of a linguistic policy and respecting a federal financial formula making the implementation of such easier. This formula will be the object of an intergovernmental agreement after which it will be submitted to the next meeting of the Conference.

But the issue of "constitutional aspects of linguistic questions" and of the recommendations in volumes III and IV of the Gagnon-Dunton commission, have not yet been scrutinized by the committee.

Le comité des ministres chargé de l'étude des droits fondamentaux a été institué en vertu des principes suivants. La Conférence constitutionnelle, notant les diverses opinions et l'intérêt général qui a été manifesté à l'égard de l'assurance des droits humains, y compris les opinions soumises au comité permanent des fonctionnaires, convient qu'un comité des ministres doit être formé pour étudier toutes les questions qui se rapportent au droit fondamental, y compris la question de la violation desdits droits dans une charte constitutionnelle.



## [Text]

It has held two meetings and has reported to the First Ministers on the progress in identifying views in the area of its responsibility. It has also established a subcommittee which has been giving detailed study to political rights, legal rights and due process. That subcommittee will be meeting again next Monday and Tuesday to approve a report to Ministers on a portion of its task.

The Ministerial Committee on the Judiciary was established to consider provisions concerning the Supreme Court and the Judiciary, taking into account the views and proposals of various governments. This Committee has likewise held two meetings and reported its progress to the Conference.

The fourth Ministerial Committee was directed in some detail to study possible constitutional provisions relating to the reform of the Senate. These are, like the other terms of reference, set out in the conclusions of the second meeting of the Conference held in February, 1969. That Committee has met once.

I shall not go into detail on the Committees on Regional Disparities and the National Capital which although given instructions by the Conference are strictly not part of the constitutional review machinery.

To turn now to the Continuing Committee of Officials. As I mentioned previously, the Constitutional Conference decided in February, 1968 that a committee of officials should be formed to assist it in its task. Following the February Conference, the various governments appointed their delegations and the Continuing Committee had its first meeting in May, 1968.

The Committee is composed of senior officials representing the federal government and the ten provincial governments. In addition, a number of advisers, specialists from academic and other fields, who are attached to certain delegations, have participated in the work of the Committee.

The purpose of the Committee is primarily to carry out a preliminary examination of the various constitutional issues in order to facilitate as much as possible this discussion at the political level. There are two main channels for communicating the results of the Committee's work. Reports concerning the Committee's work are submitted formally to the Constitutional Conference; these reports take the form both of a progress report from the Committee itself, and of briefing papers on the Committee's discussions prepared by the Secretariat.

## [Interpretation]

Ce Comité a tenu deux réunions informant les Premiers Ministres jusqu'à quel point ils avaient réussi à identifier les opinions dans le cadre de sa responsabilité. Il a aussi créé un sous-comité qu'il a chargé d'étudier dans les détails les droits politiques, juridiques et les questions de procédures. Ce sous-comité se réunira à nouveau lundi et mardi prochains pour approuver un rapport qui sera présenté au ministre et qui se rapporte à une partie de leur travail.

Le comité des ministres sur les questions juridiques a été établi pour étudier les dispositions relatives à la Cour suprême et les questions juridiques, compte tenu des vues et propositions des divers gouvernements. Ce comité s'est également réuni à deux reprises et a soumis à la Conférence un rapport exposant ses réalisations.

Le quatrième comité des ministres fut chargé d'étudier les dispositions constitutionnelles qu'il conviendrait d'apporter en cas de réforme du Sénat. Ce mandat, comme les autres, exposé dans les conclusions de la deuxième assemblée de la Conférence qui a eu lieu en février 1969. Le Comité ne s'est réuni qu'une fois.

Je n'entrerai pas dans les détails au sujet du comité sur les disparités régionales et celui de la Capitale nationale, qui, bien que mandatés par la Conférence, n'en sont pas à proprement parler une partie constitutionnelle.

Tournons-nous maintenant vers le comité permanent des fonctionnaires. Comme je l'ai dit plus tôt, la Conférence constitutionnelle décida en février 1968 qu'un comité de fonctionnaires devrait être formé pour l'assister dans son travail. Au lendemain de la conférence de février, les divers gouvernements désignèrent leurs délégations et le comité permanent se réunit pour la première fois en mai 1968. Le comité est formé des fonctionnaires supérieurs représentant le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux. En outre, un certain nombre de conseillers, des spécialistes des domaines académiques et autres, qui sont greffés à certaines des délégations, ont participé au travail dudit comité.

Ce comité est chargé avant tout de se livrer à un examen préliminaire des questions constitutionnelles en cause afin de faciliter autant que possible la discussion qui surviendra au palier politique. Pour communiquer le résultat de son travail, le comité dispose de deux voies. Les rapports du comité sont soumis, officiellement à la Conférence constitutionnelle ces rapports sont rédigés sous la forme de rapports et progrès réalisés par le comité lui-même et de certains documents qui informent sur les discussions du comité et sont préparés par son secrétariat.

## [Texte]

The second and perhaps most important channel of communication depends upon the contact between the individual delegations and their own governments. The various members of the Continuing Committee therefore have a two-way responsibility. They put forward the views of their government and explain them to the representatives of other governments. They are also the channel by which the views of other governments are conveyed back to the government they represent.

As I have mentioned, this Committee held several meetings in the first year of the constitutional review, between the first and second meeting of the Constitutional Conference. In this time, the Committee attempted to define the scope of the review and identify the many subject areas and specific issues which would have to be dealt with during the course of a comprehensive examination.

It became apparent early in the exercise that this would prove to be a very complex task. In searching for an appropriate way to begin the work, the Continuing Committee concluded that it would be useful if the participating governments were to submit propositions setting forth preliminary views on what would be required in a contemporary constitution. These propositions were not meant to be at this stage firm statements of government positions; rather, they were to be statements of the general concepts or principles by which governments should be guided in determining the content of a constitution and which should underlie the revision of the constitution.

A large number of propositions were then submitted by the various delegations covering a whole range of questions and issues. I might observe that the contributions varied greatly. Not all governments put forward a completely comprehensive set of propositions, although the combination of all the submissions resulted in the development of a very extensive framework for discussion. These propositions are all available for your perusal.

I might just observe that the most comprehensive set of propositions, and the only submission which contained detailed proposals concerning the distribution of powers, came from the Quebec delegation. As the whole Quebec submission was based on a conceptual framework, and attempted to define the kind of constitution which might meet Quebec's needs, this document is perhaps of some particular significance.

This submission came to some prominence in the fall of 1968 when it fell into the hands of the press and was widely publicized. As a

## [Interprétation]

Le deuxième moyen et peut-être le plus important repose sur les rapports entre les délégations particulières et leurs propres gouvernements. Les divers membres du comité permanent ont donc une double responsabilité. Ils exposent l'opinion de leurs gouvernements et les expliquent aux représentants des autres gouvernements. Ils constituent aussi la voie par laquelle les vues des autres gouvernements sont relayées à leur gouvernement respectif.

Ce comité, je l'ai dit, s'est réuni à plusieurs reprises au cours de la première année de la revue constitutionnelle, entre la première et la seconde assemblée de la Conférence constitutionnelle. Le comité a saisi cette occasion de tenter de définir l'ampleur de la revue et de délimiter les nombreux sujets et questions qu'il faudrait examiner au cours d'une revue compréhensive.

On s'est bientôt rendu compte de la complexité de cette tâche. Pour amorcer son travail, le comité permanent en est venu à la conclusion qu'il conviendrait que les gouvernements participants soumettent, à titre préliminaire, leurs vues quant au contenu d'une constitution contemporaine. Il ne s'agissait pas là de déclaration inflexible sur la position du gouvernement mais plutôt de déclarations de principes d'ordre général qui permettraient à chacun des gouvernements d'exprimer ce que, à son avis, devrait renfermer une constitution ou les points que devrait toucher une révision de la constitution.

Un grand nombre de propositions parvinrent ainsi de la part des diverses délégations à l'égard d'une foule de questions. Le choix, je dois le dire, en était fort varié. Tous les gouvernements ne soumirent pas des propositions qui épuisaient le sujet, mais en les combinant toutes, on pouvait établir un cadre très étendu au sein duquel s'est engagée la discussion. Toutes ces propositions vous seront soumises sur demande.

Je ne veux que vous signaler que la liste la plus complète des propositions est la seule qui renfermait des propositions détaillées au sujet de la répartition des pouvoirs nous venait de la délégation du Québec. Vu que le mémoire du Québec s'inspirait d'un concept et tentait d'arrêter les lignes d'une constitution qui répondrait à ces besoins, ce document aurait peut-être une importance toute particulière.

Il prit d'ailleurs une très grande importance lorsque à l'automne de 1968 il tomba dans les mains de la Presse et qu'il lui donna une

## [Text]

result the propositions of other governments have also been made public. Those of the federal government were published as part of the document *The Constitution and the People of Canada*.

The Continuing Committee's discussions based on these propositions were quite wide ranging, covering not only the specific subjects set down by the Constitutional Conference in February, 1968, but also some basic questions as the objectives of Confederation and the general principles of the constitution. There are two documents which report on the first year of the Committee's work and which were tabled at the meeting of the Constitutional Conference in February, 1969: the Report of the Continuing Committee of Officials, and the Secretariat's briefing paper on Discussions within the Committee. Both documents have been made available to the parliamentary Committee.

Since the second meeting of the Constitutional Conference, the work of the Continuing Committee has reached another stage. The Committee has concentrated on a thorough preliminary examination of specific subject areas to come before the Conference. Thus the submissions to the Continuing Committee of Officials have recently taken the form of background papers related to specific subjects rather than government-approved positions.

Also the Conference has referred specific questions to the Committee for particular attention. For example, the First Ministers, at their working session in June, 1969, referred to the Continuing Committee specific questions relating to the taxing power, the spending power and regional disparities. A briefing paper from the Secretariat concerning the Committee's work on these questions was tabled at the meeting in December, 1969. At that Conference, also, additional matters were referred to the Continuing Committee for study, including the question of paramountcy in relation to public retirement insurance, and a request to study the possibility of a nonenforceable constitutional obligation for a reduction of regional disparities.

There is another point of importance to mention in considering the work of officials, and that is the use of specialized subcommittees formed to work on specific areas. The Continuing Committee has been authorized to establish such subcommittees or working parties as it might find desirable to assist it in carrying out its task, and this device has been

## [Interpretation]

publicité étendue. Conséquemment, les propositions des autres gouvernements furent également rendues publiques. Celles du gouvernement fédéral furent publiées distinctement au titre d'une partie du document intitulé la Constitution et le peuple canadien.

Reposant sur une base aussi étendue, les délibérations du comité permanent furent de très grande envergure touchant non pas seulement les sujets qui présentaient un intérêt spécifique et que la Conférence constitutionnelle de février 1968 avait désignés mais s'étendant aussi sur des questions fondamentales, tels les objectifs de la Confédération et le principe général de la constitution. Deux documents rapportent le travail effectué durant la première année par le comité, documents qui ont été déposés à l'assemblée de février 1969 de la Conférence constitutionnelle et qui sont: les rapports du comité permanent des fonctionnaires, et, le document du secrétariat sur les délibérations du comité. Ces deux documents ont été mis à la disposition du comité parlementaire.

Depuis la deuxième assemblée de la Conférence constitutionnelle, le travail du comité permanent est entré dans une autre étape. Le comité s'est livré à une étude préliminaire des domaines d'études particuliers de la conférence. Aussi, les rapports que le comité permanent des fonctionnaires a reçus récemment sont surtout des rapports propres à l'informer des sujets particuliers plutôt que des positions approuvées par le gouvernement.

En outre, la conférence a recommandé diverses questions à l'attention du comité. Par exemple, les Premiers Ministres, lors de leur session de travail en juin 1969, ont référé au comité permanent des questions précises se rapportant aux pouvoirs de taxation, aux pouvoirs de dépenses et aux disparités régionales. Un document d'information émanant du secrétariat et concernant le travail du comité sur ces questions a été déposé à la séance de décembre 1969. A cette conférence, d'autres questions furent également confiées au comité permanent, entre autres la question de la prépondérance en rapport avec l'assurance publique de retraite et une demande d'étude sur la possibilité d'une obligation constitutionnelle qu'on ne pourrait pas contraindre dans le domaine de la réduction des disparités régionales.

Sur le rapport du travail des fonctionnaires, il y a un autre point qu'il importe de mentionner et c'est l'utilisation des sous-comités spécialisés établis pour se produire dans des domaines bien particuliers. On avait autorisé le comité permanent à créer lesdits sous-comités ou équipes de travail partout où il en avait besoin pour aider à accomplir cette



[Texte]

used to some extent. The first such group to be formed was the Subcommittee on Official Languages. This was established during the first year to carry out work arising out of the Consensus on Official Languages of February, 1968.

• 1610

The Continuing Committee has also established two technical and specialized subcommittees to study alternative methods for handling sales taxes and death duties in the constitution. More recently, a new subcommittee has been formed to study particular questions in the field of fundamental rights.

I might mention that in the constitutional review structure, all subcommittees of officials are regarded as being subcommittees of the Continuing Committee. However, in those areas where there is also a committee of ministers in operation—that is, Official Languages and Fundamental Rights—the subcommittees do have a relationship also with the Ministerial Committees and receive direction from them.

It might be reasonable to suggest that the nature of the work of the subcommittees is somewhat different from that performed at other levels of the constitutional review. While the senior committees are concerned basically with what might be termed a political exchange, defining and explaining the points of view of the various governments, the subcommittees are concerned with ensuring that the necessary technical knowledge on specific questions is brought forward. In recognition of this distinction all governments do not find it necessary to participate in all subcommittees and in one instance three governments share a single representative.

I assume that I should also say something about my part in the constitutional review structure; that is, the Secretariat of the Constitutional Conference.

It was recognized at the constitutional conference in February 1968 that, as one of the elements for carrying out a constitutional review, it would be important to have a secretariat of a continuing and intergovernmental nature. A continuing full-time secretariat was called for in view of the extensive task which was envisaged, so that constant attention to the details of the review could be assured. It was considered significant, also, that the secretariat should take on an intergovernmental aspect, since the review would be concerned with defining the jurisdiction and relationships of the several com-

[Interprétation]

tâche. Et le comité s'est prévalu de cette autorisation jusqu'à un certain point. Le premier sous-comité qui a été formé fut celui des langues officielles. Il a été formé au cours de la première année pour assumer le travail qui résultait du consensus sur les langues officielles de février 1968.

Le comité permanent a aussi créé deux sous-comités techniques et spécialisés pour étudier diverses méthodes de traiter la taxe de vente et l'impôt sur les successions dans la constitution. Plus récemment, un nouveau sous-comité a été formé pour étudier les questions particulières qui sont liées aux droits fondamentaux.

Je vous signale que dans la structure de cette revue constitutionnelle, tous les sous-comités des fonctionnaires sont considérés comme des sous-comités du comité permanent. Toutefois, dans ces domaines où travaille également un comité des ministres—c'est-à-dire, dans ceux des langues officielles et des droits fondamentaux—le sous-comité est en rapport également avec ce comité ministériel et reçoit de lui des directives.

Il est raisonnable je crois de suggérer que la nature du travail des sous-comités est quelque peu différente de celle du travail qui s'effectue à d'autres paliers de la revue constitutionnelle. Même si les comités seniors se préoccupent plutôt de ce qu'on pourrait appeler échange politique, définissant et exposant les points de vue des divers gouvernements, les sous-comités veillent à ce que les connaissances techniques nécessaires soient accessibles quant aux diverses questions. Aussi, compte tenu de cette direction, tous les gouvernements n'estiment pas nécessaire de participer à tous les sous-comités et, dans un cas, trois gouvernements sont représentés par un même délégué.

Je devrais, je suppose, dire un mot du rôle que je joue dans cette structure; c'est-à-dire du rôle que joue le secrétariat dans la Conférence constitutionnelle. La Conférence constitutionnelle du 18 février a établi qu'il serait important d'avoir un secrétariat permanent et intergouvernemental, vu l'étendue du travail que nous envisageons accomplir et parce qu'il fallait bien qu'on apporte aux détails de la revue l'attention nécessaire. Ce secrétariat devait en plus avoir un aspect intergouvernemental puisque la revue visait entre autre à définir la compétence et le rapport des différentes unités de la Confédération et qu'il ne devait donc, partant, s'identifier avec aucun en particulier.



[Text]

ponents of the federation, and it should therefore not be identified with any one particular government.

The secretariat is therefore considered to be responsible functionally to all eleven governments. There is evidence that the provinces regard this to be of some significance.

Administrative responsibility for the secretariat has been assumed by the federal government, but I can attest that this has not been used to exert any political influence on the secretariat. This situation is generally acknowledged by the provinces but their interest in an "independent" secretariat is such that the question of joint financing has been raised. The issue has never been fully determined, nevertheless Ontario has made two cash contributions to secretariat costs.

The secretariat is relatively small. I have working with me as full-time employees about seven officers and a dozen support staff. The staff has been augmented from time to time during busy periods through the part-time secondment of officers from the participating governments. The occasional secondment of provincial officers has been important to us both in helping to meet peak loads and in giving us a practical intergovernmental character.

The secretariat is responsible for serving the constitutional conference, itself, and its various committees and sub-committees. I might just briefly describe the kind of work which is involved. Our most obvious responsibility is for the administrative arrangements for meetings at all levels. With the proliferation of committees this is considerable.

We are also responsible for advising the chairmen on such matters as the program of work, scheduling and co-ordination of meeting times, and ensuring that the appropriate action is taken to follow up on the decisions of meetings. We also prepare the records of proceedings for all meetings.

A major part of our task, and one where our acknowledged intergovernmental character is of particular significance, is in carrying out the instructions of committees in the preparation of reports.

Another function of great, and we hope, increasing importance, is to serve as a continuing link between delegates, and between the various committees, in periods between meetings. It is, of course, necessary for all involved with the constitutional review to be kept up to date as much as possible concerning latest developments, the progress of on-going work within each of the governments, and the

[Interpretation]

Le secrétariat est donc, en conséquence, comptable du point de vue fonctionnel aux douze gouvernements. Les provinces nous ont montré qu'ils y attachaient de l'importance.

Les charges administratives du secrétariat ont été assumées par le gouvernement fédéral, mais je puis vous assurer qu'il n'en a pas été fait usage pour exercer quelques pressions politiques que ce soit sur le secrétariat. Les provinces reconnaissent généralement ce fait et l'intérêt qu'ils manifestent à l'égard d'un secrétariat «indépendant» est tel que la question d'un financement conjoint a été soulevée. Le résultat de cette question n'a jamais été tellement défini, mais l'Ontario n'en a pas moins fait deux contributions au comptant à l'égard des frais du secrétariat.

Ce secrétariat est relativement modeste. J'ai sept fonctionnaires et un personnel de support d'environ une douzaine d'employés qui besognent avec moi. Durant les périodes plus pressantes, ce personnel a été augmenté grâce au service des fonctionnaires que nous assuraient à temps partiel les gouvernements participants. Cet appui temporaire nous a été précieux car il nous a permis d'expédier le travail aux heures pour ainsi dire de pointe et il a assuré aussi au secrétariat un caractère intergouvernemental.

Le secrétariat est comptable pour servir la Conférence constitutionnelle elle-même et ses divers comités et sous-comités. Je vais vous décrire brièvement le genre de travail que nous faisons. Nous sommes avant tout chargés des dispositions administratives qui président aux réunions à tous les paliers, ce qui n'est pas peu dire avec la prolifération des comités.

Nous sommes aussi responsables de renseigner les présidents sur des questions telles que le travail à effectuer, l'horaire et la co-ordination des réunions, et la réalisation des décisions qui ont été prises lors de ces diverses réunions. En outre, nous préparons les comptes rendus pour toutes ces réunions.

Une bonne partie de notre travail, et ici le caractère intergouvernemental de notre secrétariat particulièrement important, consiste à donner suite aux instructions des comités et à rapporter avec la préparation des rapports.

Une autre de nos fonctions est celle de servir de trait d'union entre les délégués et les divers comités dans les périodes qui s'écoulent entre les réunions. Il importe, bien sûr, que tous ceux qui sont engagés dans cette revue constitutionnelle soient tenus informés autant que possible des derniers événements du progrès du travail dans chacun des gouvernements et des opinions des autres au

## [Texte]

views of others concerning such questions as appropriate adjustments in work schedules, priorities for forthcoming agendas, and so on. We, therefore, try to keep in close touch with members of delegations in all capitals, so that our relationship and responsibility to each of the participating governments is a real one.

An increasingly important function of the secretariat is to serve as a source of information concerning all aspects of the constitutional review, both to participants in the constitutional review process, and to parties outside of the constitutional review structure, including academics, the various interest groups, and the public in general. We have of course, as a regular procedure, classified and indexed information as it is produced during the review, and I might mention, in this connection, what we have provided lists of documents which are available to your staff. We have established a system to permit us to retrieve information quickly, on request. However, now that the accumulation of information is becoming sizable, to say the least, and having in mind our direct responsibility to all eleven governments, we are seriously looking into the possibility of employing a computerized system for information retrieval.

## ● 1615

It is, of course, in the area of documentation and information that the secretariat hopes to be able to provide useful service to this parliamentary committee and, as I have mentioned, we have already taken a number of steps to assist in this way.

We are very conscious of the quantity and complexity of the documentation that has already accrued and we are most anxious to co-operate in devising an effective method of presenting it to members of the Joint Committee, so it will be of maximum usefulness to you in your deliberations.

The secretariat is able to sort and collate all the relevant information on specific subject areas, given adequate time and guidance as to the purpose for which such information is to be used.

I should mention also one important task which the secretariat does not perform, since this is frequently not understood by those who are not too familiar with our operation. We do not attempt, nor do we have any mandate to do so, to carry out fundamental research related to possible amendment of the constitution. We are not, in other words, a

## [Interprétation]

sujet de questions telles que celles des modifications opportunes des programmes de travail, des priorités qui auront cours dans les ordres du jour à venir, etc. Nous nous tenons donc en étroit rapport avec les membres des délégations dans toutes les capitales de façon à assumer sur ce point nos responsabilités auprès de tous les gouvernements participants.

Une des fonctions du secrétariat dont l'importance s'accuse est celle de servir de source de renseignements au sujet de tous les aspects de la revue constitutionnelle, auprès des participants de la revue constitutionnelle, des parties qui sont extérieures à la revue constitutionnelle, y compris les groupes académiques et ceux qui revêtent divers intérêts, et auprès du public en général. Bien sûr, nous avons classé par ordre alphabétique dans un dossier à cet effet tous les renseignements qui proviennent au jour le jour de cette revue et je dois dire à ce propos que nous avons dressé des listes de documents que vous pourrez obtenir sur demande. Nous avons établi un système qui nous permet de trouver rapidement sur demande toutes sortes de renseignements. Toutefois, comme la masse d'information devient considérable, pour employer un mot modeste, et vu les responsabilités que nous assumons auprès de tous les onze gouvernements, nous songeons sérieusement à recourir à un ordinateur qui nous en facilitera la tâche.

Bien sûr c'est dans le domaine de la documentation et de l'information que le secrétariat espère pouvoir montrer son utilité aux comités parlementaires et, comme je vous l'ai dit, nous avons déjà pris un certain nombre de mesures en ce sens.

Nous n'ignorons pas que la documentation est considérable et complexe et nous sommes les premiers intéressés à collaborer à l'élaboration d'une méthode efficace de présenter cette information aux membres du comité conjoint, de façon à vous aider le mieux possible dans vos délibérations.

Le secrétariat est capable de recueillir et classer les renseignements pertinents à diverses questions, si on veut bien lui en donner le temps et lui dire les fins auxquelles cette information sera éventuellement utilisée.

Il y a aussi une autre tâche importante que le secrétariat n'assume pas, vu que ce fait n'est pas souvent compris par ceux qui ne sont pas trop au courant de notre fonctionnement. Nous n'essayons pas, nous ne sommes pas d'ailleurs mandatés à cet effet, d'entreprendre des recherches fondamentales sur les amendements qu'on pourrait apporter à la

## [Text]

royal commission type of institution. The rationale of this, I believe, is that the constitutional review is basically a political process. The process being followed in the review suggests that governments consider that the needs for constitutional change cannot be assessed primarily through abstract or theoretical analyses; instead, these needs have to be understood in terms of the political realities that exist in the country and these can best be assessed by those directly involved in the business of government. This being the case, it has been assumed that most basic research should be carried out within governments, as a part of the process of developing the points of view and positions of governments, which in turn should of course, reflect the interest of the citizens. This is not to suggest, of course, that there is no role for the academic community in this process. Indeed, I hope that our university specialists would give increasing attention to the examination of these issues.

Against this background you will understand that the secretariat has not become engaged in basic research. At the most, we endeavour to provide summaries of background information or analytical summaries of basic materials submitted by the various governments.

I have been describing so far the joint federal-provincial machinery and procedures which have been developed for the purpose of advancing the constitutional review. To complete the picture, I should just make the point that an important part of the process is the work which is carried out within the governments themselves. Some governments have made special arrangements for the purpose of carrying out work related to the constitutional review. The federal government, and the larger provinces, have specialist advisers, and some staff who concentrate largely on the review. Some also have cabinet committees and interdepartmental committees concerned with this subject.

It must be acknowledged that all governments do not have the same resources to contribute to the constitutional review nor the same view of the priority to be given to the review in the allocation of their resources. Hence the contributions in time, ideas and skill are varied and this is reflected in the rhythm of the review.

If I might mention just one last aspect of the constitutional review process, I believe it is generally recognized that it is very important to get the general public as closely involved as possible in this fundamental study of the basic structure of the country. This has

## [Interpretation]

constitution. En d'autres termes, nous ne sommes pas une commission royale en petit. On en trouve je crois la justification dans le fait qu'une revue constitutionnelle est fondamentalement une procédure politique. La marche que nous suivons au cours de cette revue suggère que les gouvernements n'estiment pas que les besoins de modifications constitutionnelles ne puissent être évalués primordialement grâce à des analyses abstraites ou théoriques; au contraire, cette nécessité doit être comprise en terme des réalités politiques qui existent dans le pays et celles qui président aux affaires gouvernementales sont encore le moyen d'évaluer ces réalités. Ainsi, on a présumé que la recherche vraiment fondamentale doit être entreprise au sein des gouvernements, en vue de définir leurs positions, qui, à leur tour, doivent bien sûr refléter les intérêts des citoyens. Ce qui ne veut pas dire que la communauté académique ne joue ici aucun rôle. Au contraire, j'espère que nos spécialistes universitaires s'intéresseront de plus en plus à l'étude de ces questions.

Vous comprendrez donc facilement pourquoi le secrétariat ne s'est pas engagé dans des recherches fondamentales. Tout au plus, il s'efforce de résumer l'information ou les analyses fondamentales soumises par les divers gouvernements.

Jusqu'ici, j'ai parlé du rouage conjoint fédéral-provincial et des procédures qui ont été élaborées aux fins de réaliser cette revue constitutionnelle. Je voudrais, pour terminer ce tableau, vous signaler qu'une importante partie de ce processus provient du travail exécuté par les gouvernements eux-mêmes. Certains d'entre eux ont pris des dispositions générales en vue d'effectuer du travail en rapport avec cette revue constitutionnelle. Le gouvernement fédéral et les provinces les plus importantes, ont des conseillers spécialisés et un certain personnel qu'ils se réservent à cette revue. D'autres ont aussi un comité parlementaire et des comités interministériels qui s'intéressent à ce sujet.

Il faut reconnaître que tous les gouvernements ne sont pas également riches et ne peuvent au même point contribuer à cette revue constitutionnelle. Le rapport, que ce soit en temps, en idée ou en service est donc fort varié et se fait bien plus sur le rythme auquel s'effectue la revue.

Permettez-moi de vous mentionner un dernier aspect du processus de cette revue constitutionnelle. Tous reconnaissent, je crois, l'importance d'engager le public d'aussi près qu'il est possible dans cette étude fondamentale de nos structures de base de notre pays. Nous :



[Texte]

been achieved to some extent through the device of public conferences, and through the published papers which have been released by governments, and the general constitutional review documents which are distributed by the secretariat. At the same time, I am aware that there has been criticism in some quarters that the public has not been sufficiently involved as yet. The work of this parliamentary committee may well be able to overcome this lack.

That is the outline of the constitutional review machinery and process, and of how it has functioned to date.

It is not for me to presume to assess either its effectiveness or its achievements, but I would like to suggest that in reaching your own judgements you give due weight to the fact that the constitutional review has been accepted by all governments in Canada as a requirement, an opinion which has survived changes, both in government leaders, and in governments themselves. The process of review has moreover provided all governments with a greater insight into each others' views and has contributed thereby to a broad-based national understanding of the main issues of concern to governments. Finally the process of intergovernmental consultation has come to be accepted as a more regular part of our political process which can only be helpful in meeting our problems.

1620

To all of this a new element has now been added. This joint parliamentary committee has been instituted and the constitutional review process has thus been rounded out by providing for the formal involvement of Parliament.

Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Davis. I must say that quite apart from his presentation today, Mr. Davis has been very helpful to us. He led a preliminary meeting with your joint chairmen and he has also been most generous in providing us with the documentation. As I suggested, the only problem has been with the quantity and complexity of that documentation.

**Mr. Allmand:** would you like to begin the questioning this afternoon?

**Mr. Allmand:** I still have a few technical questions. Mr. Davis, you said you had a staff of seven officers and 12 supporting staff. I wanted to ask you whether these officers and

[Interprétation]

sommes parvenus dans une certaine mesure grâce aux conférences publiques et aux services des bulletins publiés par les gouvernements ainsi que les documents relatifs à la revue constitutionnelle qui ont été distribués par le secrétariat. Toutefois, je sais que dans certains cas, on s'est plaint que le public ne s'intéressait pas suffisamment. Le travail du présent comité parlementaire contribuera peut-être à corriger cette lacune. Voilà la silhouette que je voulais vous tracer des rouages des procédures de la revue constitutionnelle ainsi que de son fonctionnement.

Ce n'est pas à moi d'en évaluer l'efficacité ou les réalisations, mais je vous prierai lorsque vous le ferez vous-même de tenir compte comme il se doit du fait que la revue constitutionnelle a été reçue favorablement par tous les gouvernements du Canada au titre d'une nécessité, et ce caractère de nécessité a substitué en dépit des changements ceux des partis politiques aussi bien que ceux du gouvernement lui-même. En outre, la revue a fourni jusqu'ici à tous les gouvernements une meilleure optique des vues qu'entretenaient leurs voisins et, de ce fait, a contribué à élargir la compréhension nationale de bien des problèmes qui nous touchent de près. Enfin, le procédé de consultations intergouvernementales est accepté de plus en plus au titre de rouage régulier de notre système politique, ce qui ne peut que nous aider à comprendre nos problèmes.

Un dernier élément est venu s'ajouter pour couronner le tout. Ce comité parlementaire conjoint a été institué et le processus de la revue constitutionnelle a donc été assoupli en permettant au Parlement lui-même d'y prendre part.

Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur Davis. Je dois dire que, mis à part l'exposé qu'il vient de nous faire aujourd'hui, M. Davis nous a été d'un précieux secours. Il s'est réuni avec nos coprésidents et ne nous a pas ménagé sa documentation. Comme il l'a signalé tout à l'heure, le seul problème réside dans la quantité et la complexité de la ladite documentation.

**Monsieur Allmand,** voulez-vous poser la première question cet après-midi?

**M. Allmand:** Il me reste encore quelques questions techniques à poser. Vous avez, dites-vous, monsieur Davis, un personnel de 7 fonctionnaires et de 12 autres personnes. Ces



[Text]

staff had come from the federal government service as you have. Or are they taken from provincial government services or from the private sector?

**Mr. Davis:** Almost exclusively from the federal government, although we have one or two from the private sector. We have from time to time had people seconded to us from provincial governments for a period bearing from a few weeks to a few months.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps, Mr. Davis, since you have seven full-time staff...

**Mr. Davis:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** ...you could generally describe the background of each of these people if that is not too tall an order.

**Mr. Allmand:** And also probably their function, their role in the Secretariat.

**Mr. Davis:** Yes. Briefly, there is myself who am the Secretary. We have, I should say at the outset, a two-tier Secretariat. My background is federal. As one of your co-chairmen has said, I was in the Department of External Affairs for some 20 years, then I did a special job in the Privy Council office and then I was transferred to this work.

Under me, on the functional side, there are positions for four program officers; three of them have been filled. Of these program officers, two have been from the federal service and one was brought from outside. The fourth program position is the one that is being filled from time to time by secondment from the provinces. We then have a senior administrative officer who is responsible for the usual administrative arrangements. He also comes from the federal service. We have our information retrieval officer who also comes from the federal service; another administrative officer likewise from the federal service. Below that is the supporting staff.

**Mr. Allmand:** Fine. The next question I want to ask is one that was originally raised by Mr. McQuaid. I am wondering if you have in preparation a list of the federal government proposals to the Conference with the area of agreement and disagreement with the provinces on each one.

[Interpretation]

fonctionnaires et ce personnel viennent-ils comme vous de la Fonction publique fédérale ou s'ils proviennent des services gouvernementaux provinciaux ou encore du secteur privé?

**Mr. Davis:** Il provient presque entièrement du gouvernement fédéral, bien que deux ou trois nous viennent du secteur privé. De temps à autre, les gouvernements provinciaux nous prêtent temporairement les services de leurs gens pour une période de quelques semaines à quelques mois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vu que vous avez un personnel permanent de sept personnes, monsieur Davis, peut-être...

**M. Davis:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** ...vous pourriez nous donner l'idée générale du travail accompli par chacune de ces personnes.

**M. Allmand:** Et aussi peut-être les fonctions qu'ils assument dans le secrétariat.

**M. Davis:** Oui, brièvement. D'abord, je suis le secrétaire. Je vous signale au début que nous avons ce qui équivaut aux deux tiers du secrétariat. Je viens pour ma part du gouvernement fédéral, ou, comme l'un de vos coprésidents l'a signalé, j'ai travaillé au ministère des Affaires extérieures pendant quelque années, pour entreprendre ensuite une mission spéciale pour le bureau du Conseil privé par la suite être assigné au présent travail.

Placés sous mes ordres du côté fonctionnaire, on prévoit quatre fonctionnaires pour la programmation; trois d'entre eux ont été corblés. De ces officiers de programmation, deux nous viennent de la Fonction fédérale et l'un de l'extérieur. Le quatrième poste est précisément celui que les provinces nous aident à combler de temps à autre. Nous avons ensuite un fonctionnaire senior préposé à l'administration qui est responsable pour les arrangements administratifs habituels. Il vient également de la Fonction fédérale. Nous avons aussi un fonctionnaire chargé de trouver les renseignements qui nous vient également du gouvernement fédéral; un autre fonctionnaire préposé à l'administration également nous vient du gouvernement fédéral. Sous ce personnel, se trouve placé ce que nous appelons le personnel de soutien.

**M. Allmand:** Très bien. Je voudrais vous poser une question déjà posée par Mr. McQuaid. Préparez-vous en ce moment une liste des propositions faites par le gouvernement fédéral à la Conférence exposant pour chacune les points d'accord et de divergence avec les provinces.

**[Texte]**

In other words, this morning Mr. Turner gave us six areas where there was general agreement. I am wondering if you have in preparation or whether it is contemplated, a document which would have all the proposals, let us say alphabetically if possible or catalogued in some way or other, showing the agreement and disagreement of all the governments on those particular proposals.

**Mr. Davis:** It is a little difficult to really do it in quite that way. There is in existence a document which catalogues and lists all the propositions which were put in originally. I think this is probably what one thinks of when one uses the term proposals. It is possible to identify the reactions to these.

But since none of these proposals were put forward as firm suggestions, and since none of the meetings have attempted to reach conclusions, we do not on any single issue have a distribution of view either for or against or neutral. But the most you can have is a record of views which were expressed in relation to any, which in itself would necessarily be incomplete.

**Mr. Allmand:** Do we have that particular document among those that were given to us?

1625

**Mr. Davis:** Yes, I believe you do. I am reminded that in addition to this, which is the kind of catalogue which I think you had in mind or the nearest approach to this, there is also a series of briefing papers which the secretariat has produced which sets out the range of discussion and reaction in the committees to the discussion of any particular idea. As I say, the problem is a little difficult because it is not as though someone had put forward a firm suggestion and people were being counted as either being for or against or neutral on it. It is simply a concept which is being put forward and the participating governments have reacted or not as they felt disposed to do.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we might just pause here a moment for internal purposes. The Clerk advises me that this document that you have been referring to has not been distributed. This list has been distributed, has it not—the list of the available documents, the declassified documents which are available, but not all of these have yet been made available to the Committee. Any member who wants them can certainly obtain them, but we had hoped to get them

**[Interprétation]**

En d'autres termes, M. Turner nous a cité ce matin six domaines où il y avait consentement général. Ce que je veux savoir c'est si vous êtes à préparer ou si vous avez l'intention de le faire, un document qui renfermerait toutes les propositions, disons par ordre alphabétique autant que possible ou classifiées d'une façon ou d'une autre, montrant le degré d'accord ou de divergence d'opinions de tous les gouvernements sur chacune de ces propositions.

**M. Davis:** Il est plutôt difficile de procéder ainsi. Il existe une liste des propositions qui furent faites originalement. En tout cas je crois que c'est ce à quoi on songe quand l'on parle de propositions. Il est possible d'identifier les réactions que ces propositions ont suscitées.

Mais vu qu'aucune de ces propositions n'a été faite au titre de suggestion définitive, et vu qu'aucune des réunions n'a visé à atteindre des conclusions, nous n'avons pas sur aucune des questions une distribution des opinions pour, contre ou indécises. Ce que nous avons qui s'en rapproche le plus c'est une espèce de dossier des opinions qui furent exprimées par rapport à quelques-unes de ces propositions et ce document serait nécessairement incomplet.

**M. Allmand:** Nous l'avez-vous transmis?

**M. Davis:** Oui, je le crois. On me dit que vous avez reçu de plus toute une série de documents rédigés par le secrétariat qui définit le cadre de la discussion et les réactions qui se sont produites dans le comité à l'égard de cette discussion au sujet de quelque idée particulière que ce soit. Comme je l'ai dit, le problème est quelque peu épineux car ce n'est pas comme si quelqu'un avait fait une proposition nette et définitive et que l'on demande aux gens de se prononcer pour, contre ou indécis, à ce sujet. Il s'agit tout simplement d'une idée qui a été présentée et au sujet de laquelle les gouvernements se sont prononcés de la manière qu'il leur semblait opportun.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois qu'il convient de faire ici une courte pose. Le Greffier me signale que le document auquel vous faites allusion ne nous a pas encore été distribué. Cette liste a été distribuée, n'est-ce pas—j'entends la liste des documents disponibles, des documents non classés qui sont disponibles, mais tous ces derniers ne nous ont pas encore été remis. Ceux qui en désirent pourront sûrement les obtenir, mais nous espérons avoir le temps d'y mettre un peu

[Text]

put into a little bit more order before we sent them around to the members.

**Mr. Allmand:** Fine.

**Mr. Davis:** Mr. Chairman, if I might just add another idea, in view of the enormous volume of material in our opinion that has been expressed, the Committee might perhaps find it more useful to deal with the subject separately. We could certainly provide you in any subject area with a quite manageable document which would set out the propositions that had been put forward in that area and give you a summary of the reactions of governments to those. This I think you might find easier to handle in relation to any subject rather than covering the entire wealth of material.

**Mr. Lewis:** Do you have such a summary now or would you have to prepare it?

**Mr. Davis:** We just have to extract it from our general record. The material is all there, but in any one meeting there will be a series of subjects discussed and the meeting then has been reported as a single meeting. If you were interested in one particular subject, we would extract from the reports of the various meetings the references, the reports and the comments that were made in relation to the subject of particular interest. We could bring those all together for you.

**Mr. Lewis:** Including the contradictions.

**Mr. Allmand:** This leads me to another point on the same subject. You said that the Quebec proposals, which were very comprehensive, had become public through some mistake or because the press got hold of them—I do not remember. Are these declassified?

**Mr. Davis:** Oh, yes. As a result of those all the others have been declassified as well.

**Mr. Allmand:** I have read press reports on the Quebec proposals but I have never seen them as they were formulated in their full...

**Mr. Davis:** Copies certainly have been provided to the Clerk of this Committee.

**Mr. Allmand:** Very good. As a Secretariat, are there ministers or ministries in each provincial government or with each provincial government with whom you have contact? For example, in Quebec we have a Minister of Intergovernmental Affairs; in Ottawa, we have the Minister of Justice. Is there a minis-

[Interpretation]

plus d'ordre avant de les remettre aux membres.

**M. Allmand:** Fort bien.

**M. Davis:** Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter un mot. Vu le volume énorme du matériel qui a été exprimé, le comité estimera peut-être qu'il est plus facile de traiter ce sujet distinctement. Nous pourrions sûrement vous fournir sur chaque question la documentation opportune, vous exposant les propositions qui ont été faites dans ce domaine et vous résumant les réactions des gouvernements. Peut-être ainsi trouveriez-vous plus facile de vous situer par rapport à chaque sujet que de démêler cette masse de matériel.

**M. Lewis:** Avez-vous déjà un résumé ou vous faudrait-il en préparer un?

**M. Davis:** Nous n'avons qu'à l'extraire de notre dossier général. Tout y est mais pour une réunion donnée, il y a plusieurs sujets qui ont été discutés et le compte rendu se rapporte à la réunion dans son ensemble. Si vous êtes intéressé à un sujet en particulier, nous extrairons des dossiers des diverses réunions, les allusions, les rapports, les observations qui furent faits en rapport avec ce sujet.

**M. Lewis:** Y compris les contradictions.

**M. Allmand:** Votre remarque m'amène justement à un autre point sur ce même sujet. Vous avez dit que les propositions du Québec qui étaient très compréhensives avaient été publiées par quelque erreur ou parce que la Presse s'en était emparée—je ne me souviens pas trop. Ces renseignements ne sont donc pas secrets?

**M. Davis:** Oh! oui. En conséquence, tous les autres rapports ont été publiés.

**M. Allmand:** J'ai lu des rapports dans la Presse au sujet des propositions du Québec mais je ne les ai jamais vus dans leur formule originale et intégrale...

**M. Davis:** Le Greffier de ce comité en sûrement reçu des copies.

**M. Allmand:** Très bien. Votre secrétariat est-il en rapport avec certains ministres ou certains ministères dans chaque gouvernement provincial? Par exemple, à Québec, nous avons un ministère des Affaires intergouvernementales; à Ottawa nous avons un ministère de la Justice. Chaque gouvernement provi-



[Texte]

ter designated by each of the provincial governments who has direct contact with this matter?

**Mr. Davis:** No. It is rather curious that there is not a minister who has. At the ministerial level it is essentially the premier in the provinces. But there is a senior official, the representative of that government on the continuing committee, who is our normal contact at the official level. Then our contacts with ministers other than the first minister relates to the work of the ministerial committee.

**Mr. Allmand:** I see.

**Mr. Davis:** Thus in Quebec we would have, as we did last week, relations with Dr. Cloutier, who represents the Quebec government on the Committee of Official Languages, and presumably with the Minister of Justice of the Province of Quebec in relation to the fundamental rights and the judiciary.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You have had no communication with them yet about the Senate?

**Mr. Davis:** No, we have not yet.

**Mr. Allmand:** They have all abolished the Senate. That is all for the moment, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I believe Mr. Woolliams was next but in his temporary absence perhaps Senator Grosart would like to go ahead.

1630

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Davis, the provincial proposals or propositions have provided a very extensive framework for discussion, which would seem to me to raise the question of our terms of reference. If we are going to collect papers and lay out a schedule, we will have to be very careful that we stay within our terms of reference, which I regard as very limited. Anybody reading them will find that the first limitation is that we can only discuss proposals made public by the Government of Canada. That is the first limitation.

The second is if they are on subjects that were dealt with during the comprehensive review in 1968, strangely enough with no reference to the equally comprehensive review or more comprehensive review in 1969, and the third limitation which may appear at first to be an extension is alternative proposals hereon. So, we seem to be circumscribed here and if we are going to remain that way,

[Interprétation]

cial a-t-il chargé un ministre plus particulièrement de cette Conférence?

**M. Davis:** Non. Et c'est plutôt curieux. Au niveau ministériel, c'est le Premier Ministre. Mais il y a un fonctionnaire supérieur, le représentant d'un gouvernement, qui travaille au comité permanent et qui constitue notre moyen officiel de nous mettre en rapport. On peut donc dire que notre rapport avec les ministres autre que le Premier Ministre a trait au travail du comité ministériel.

**M. Allmand:** Je vois.

**M. Davis:** Ainsi à Québec nous aurions, comme ce fut le cas la semaine passée, le rapport avec M. Cloutier qui représente le gouvernement du Québec sur le comité des langues officielles et, présument, avec le ministre de la Justice de la province de Québec en rapport avec les droits fondamentaux et la question juridique.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Vous n'avez eu aucune communication avec cette province au sujet du Sénat?

**M. Davis:** Non, pas encore.

**M. Allmand:** Ils ont aboli le Sénat. C'est tout pour le moment, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En l'absence de M. Woolliams qui était le suivant, le sénateur Grossart veut-il prendre la parole.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président. Monsieur Davis, les propositions des provinces vous ont fourni un cadre assez vaste pour engager les discussions et ceci m'amène à soulever la question de notre mandat. Nous allons recueillir des documents et arrêter un horaire, il nous faudra être très prudent et nous maintenir dans les limites de ce mandat, qui me semble très restreint. Quiconque en prend connaissance se rendra compte que la première limite qu'il souffre c'est que nous ne pouvons que discuter les propositions rendues publiques par le gouvernement du Canada. C'est notre première limite.

La seconde, se rapporte aux sujets qui furent traités au cours de la revue fort complète de 1968, fait assez étrange, sans parler à la revue également fort complète et peut-être plus complète de 1969, et la troisième qui à première vue pourrait s'entendre d'un prolongement, sont les propositions alternatives à ce sujet. Nous sommes donc restreints et si nous allons le demeurer, le président ou le comité

## [Text]

I think this is a job for the Chairman or the Executive Committee to come up with a very careful list of the things we are entitled to discuss here or conversely go back to the two Houses of Parliament and ask for less restrictive terms of reference.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Do you not think with these last words the door is almost completely opened? Alternative proposals...

**Senator Grosart:** The wording is "alternative proposals thereon" which means only proposals of the federal government which were included in the 1968 review because that is what "thereon" refers to.

**Mr. Lewis:** Surely not, surely not. "1968" refers to the conference which initiated the review. It is not limited to the subject dealt with in 1968.

**Senator Grosart:** With due respect, Mr. Lewis, you are a good lawyer and if you will read it you will see that "review" is purely descriptive of the word "review" in the same line, "A comprehensive review of the Constitution of Canada" and it is now described as that which took place in 1968. This is a limitation, not an extension.

**Mr. Lewis:** Not of that which took place. That review was agreed upon, surely.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** My interpretation, I think, would be the same as Mr. Lewis's. It was the conference that began in 1968, but we are not limited to proposals made at that time. However, perhaps this is not a proper matter to submit to Mr. Davis for comment. I think it is something the Committee and the steering committee can consider over the course of these meetings. Was there something on which you felt limited now in your questions to Mr. Davis, Senator Grosart?

**Senator Grosart:** I would be limited on my questions to anybody even in the interpretation that you and Mr. Lewis have taken.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** But perhaps not so limited. I am quite prepared, at least, to consider any question which you may wish to put to Mr. Davis, so I will leave it on that basis.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You are like me, you are not a lawyer, and you have had the opinions of two prominent members of the legal profession.

## [Interpretation]

exécutif devra fournir une liste des questions que nous avons droit de discuter ici ou alors s'adresser aux chambres du Parlement pour obtenir un mandat qui restreigne moins notre champ d'action.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Ne croyez-vous pas que vous venez d'ouvrir toute grande la porte en prononçant ces derniers mots. Propositions alternatives...

**Le sénateur Grosart:** J'ai dit «propositions alternatives à ce sujet» ce qui signifie les propositions seules du gouvernement fédéral qui ont été incluses dans la revue de 1968 car voilà ce que signifiait à ce sujet.

**M. Lewis:** Sûrement pas, sûrement pas. Au contraire «1968» désigne la Conférence qui a lancé la revue. On ne restreint pas la conférence aux sujets traités en 1968.

**Le sénateur Grosart:** Pardon, monsieur Lewis, je dois dire en toute déférence que vous êtes un bon avocat et si vous prenez la peine de lire vous verrez que «revue» est simplement une description du mot «revue» de la même ligne, «une revue complète de la constitution du Canada» et qui est maintenant décrite comme celle qui a eu lieu en 1968. Voilà une limite et non pas une extension.

**M. Lewis:** Non pas de ce qui s'est produit. Cette revue a sûrement été adoptée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je serai porté à interpréter ce passage de la même façon que M. Lewis. Il s'agit de la conférence qui a commencé en 1968, mais nous n'avons pas été restreints aux seules propositions qui furent faites en ce temps. Toutefois, il se peut que ce ne soit pas là un sujet opportun soumettre à M. Davis. Peut-être convient-il que le comité et le comité de direction avisent sur ce point au cours des réunions. Vous seriez-vous jusqu'à un certain point restreint dans vos questions à M. Davis, sénateur Grosart?

**Le sénateur Grosart:** Je serai limité dans les questions que j'adresse à qui que ce soit, la lumière de l'interprétation que vous et M. Lewis avez donnée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mais peut-être pas tellement. En tout cas, j'accueillerai toutes questions que vous voudrez bien poser à M. Davis, alors procédons sur cette base.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous êtes comme moi, vous n'êtes pas un avocat, et vous avez eu l'opinion de deux membres éminents de la profession légale.

[Texte]

**Senator Grosart:** Yes, I have had opinions from lawyers before that I found were wrong, to my sorrow and financial embarrassment.

Mr. Davis, I do not believe you referred to the Tax Structure Committee Paper. What is its relationship to our terms of reference?

**Mr. Davis:** The Tax Structure Committee Paper really has no direct relationship to the constitutional review. It has not been brought into the ambit of the constitution...

**Senator Grosart:** Was it not prepared in response to instructions from the Conference? I ask the question because it has some very pertinent information in which I know Mr. Lewis would be interested.

**Mr. Davis:** This is quite true. In 1969 the first ministers at their meeting did ask for the Committee to be reactivated, but just as they made one or two other suggestions which were really outside the constitutional review. Even though this took place at a constitutional meeting the activities did not come within the ambit of the review. I mentioned the request that ministers should study the question of regional disparity. This also arose at that time, but this was not in a constitutional context. There was also the question of some decisions taken with regard to a committee on the Canadian capital, but neither of these questions were in terms of constitutional amendment or constitutional review, although they did quite properly, as you say, Senator, arise from a meeting of first ministers at the Constitutional Conference.

• 1635

**Senator Grosart:** And were prepared on the instruction of a minister...

**Mr. Davis:** As a result of the...

**Senator Grosart:** ...for the purpose of constitutional review?

**Mr. Davis:** The record does not show it was for the purpose of constitutional review and it has never come back into the constitutional review.

**Senator Grosart:** Does that mean this very important information we have in that Tax Structure Committee Paper is not a document that is properly before this Committee? I ask that because and, as I said, Mr. Lewis would be very interested in one of the conclusions here, that 50 per cent of all government

[Interprétation]

**Le sénateur Grosart:** Oui, j'ai déjà eu auparavant l'opinion d'avocats plus tard, s'est révélée fausse, à mon grand regret embarrassément financier.

Monsieur Davis, vous n'avez pas parlé je crois du rapport du comité sur la structure de la taxation. Quelle est la relation de ce rapport à notre mandat?

**M. Davis:** Il n'y a aucune relation directe entre ce rapport et la revue constitutionnelle. Il n'a pas été apporté dans le cadre de la constitution...

**Le sénateur Grosart:** N'a-t-il pas été préparé sur la demande de la Conférence? Je pose la question car elle renferme certaine information pertinente qui, je le sais, intéressera M. Lewis.

**M. Davis:** C'est exact. En 1969, les Premiers ministres ont demandé lors de leur réunion que le comité soit remis en marche, et ils ont fait en même temps deux suggestions qui débordaient un peu des cadres de la revue constitutionnelle. Même si ces faits se sont produits lors d'une réunion constitutionnelle, ces demandes ne se situaient pas dans le cadre de la revue. Je mentionnais la demande que les ministres ont fait d'étudier la disparité régionale. C'est une autre question qui a été soulevée vers ce temps, mais elle débordait également le cadre de la revue constitutionnelle. Il y a eu aussi une question au sujet de certaines décisions prises à l'égard d'un comité sur la Capitale nationale, mais aucune de ces questions n'étaient au terme d'une modification de la constitution ou d'une revue de la constitution, bien que, comme vous le dites, monsieur le sénateur, elles proviennent d'une première réunion des Premiers Ministres à la Conférence constitutionnelle.

**Le sénateur Grosart:** Et nous sommes prêts, sur les simples instructions d'un ministre...

**M. Davis:** A la suite de...

**Le sénateur Grosart:** ...aux fins d'une revue constitutionnelle?

**M. Davis:** Rien dans le compte rendu n'indique que c'était en vue de la revue constitutionnelle et le sujet n'est jamais revenu au cours de la revue constitutionnelle.

**Le sénateur Grosart:** Dois-je comprendre que cette information capitale que nous avons sur la structure de la taxation ne constitue pas un document que doit étudier le présent comité? Je vous pose cette question, parce que comme je vous l'ai dit, M. Lewis serait très intéressé à certaines des conclusions qu'il



*[Text]*

expenditures in Canada today are expended on health, welfare and education. Fifty per cent of the total which is 35 per cent of the total of the GNP. I am not objecting to that, I am very much in favour of it.

**Mr. Davis:** Senator, perhaps the most persuasive fact I can give you to decide where this fits is that the report back from the Tax Structure Committee, the report on the action they took as a result of the instruction to which you have referred, was given to first ministers this February at a meeting which they held on current questions which was not a constitutional meeting and their report was dealt with, therefore, by first ministers at a meeting outside the ambit of the constitutional review.

**Senator Grosart:** I will not press the matter, but obviously the figures there will be essential to our discussions here, particularly, taxation and the use of the federal spending power. Another good question, as the Minister this morning, as well as you, Mr. Chairman—I will ask the question through the Chairman—and Mr. Davis stressed, is the fact that these meetings have not been means which have reached conclusions and yet we have continual reference to agreements between the federal government and the provinces. The Minister this morning described six. What is the status of agreements in this sense? If they are not conclusions, how are they agreements?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we should point out for Mr. Davis's assistance that on several of the points on which the Minister described agreement this morning, he specifically stated there were provincial holdouts. On one, there were two provinces which did not agree and in another case there was one, but I think the question remains...

**Senator Grosart:** This just makes the question even more relative because the very fact that he exclude two as being total agreements, and only two of the six, I ask again what is the status of those agreements? What are they?

**Mr. Davis:** As I see it, sir, the constitutional review up to this point has been attempting through the various committees to identify areas where there is a consensus and by building up on these perhaps to approach closer to the point where decisions would be taken on whether there should be constitutional change. I would expect that what Mr. Turner was referring to were areas of agree-

*[Interpretation]*

contient soit 50 p. 100 de toutes les dépenses faites aujourd'hui par les gouvernements au Canada sont affectées à la santé, au bien-être et à l'éducation. 50 p. 100 du total, c'est-à-dire, 35 p. 100 du produit national brut. Je ne m'y objecte pas, je suis au contraire en faveur.

**M. Davis:** Monsieur le sénateur, la meilleure façon de vous convaincre est peut-être de vous dire que le rapport sur les réalisations qui survinrent à la suite des instructions auxquelles vous avez faites allusion a été présenté cette année en février aux premiers Ministres lors d'une réunion qu'ils ont tenue sur des questions courantes, réunion qui n'était pas une réunion constitutionnelle, et c'est alors qu'ils ont traité de ce rapport.

**Le sénateur Grosart:** Je me rends, mais ces chiffres n'en seront pas moins essentiels à nos discussions, surtout, la taxation et l'utilisation du pouvoir des dépenses du fédéral. Une autre question: comment expliquer qu'aucune conclusion n'a été atteinte au cours de ces réunions et pourtant on fait constamment allusion à des accords entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le ministre nous en a signalé six ce matin. Quel est en ce sens le statut des accords? Si ce ne sont pas des conclusions, comment sont-ce des accords?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ils vous sera peut-être utile de savoir, monsieur Davis, que quelques points au sujet desquels le ministre a mentionné ce matin un accord, il a précisé qu'il existait des réserves provinciales. Sur l'un, deux provinces étaient en désaccord et dans un autre cas, une province était en désaccord mais je crois que la question demeure...

**Le sénateur Grosart:** Ma question devient encore plus opportune du fait qu'il a exclu deux accords comme n'étant point totaux sur six et je la pose à nouveau: Quel est le statut de ces accords? Que sont-ils?

**M. Davis:** A mon avis, monsieur, la revue constitutionnelle vise jusqu'ici par l'intermédiaire des différents comités à délimiter les domaines où il y a consensus et, en se fondant sur ces consensus, à s'approcher de plus en plus du point où on pourrait prendre une décision sur l'opportunité ou la non-opportunité d'apporter des changements à la constitution. M. Turner faisait, je crois, allusion à ce

## [Texte]

ment which had been reached in examining the underlying questions, but there had not at this stage been any specific proposals. This is why I distinguish between propositions and proposals. There had not been any specific proposals for constitutional change and, therefore, there has not been any specific agreement on constitutional change, but there certainly has been agreement on certain areas which should be examined and agreement on certain concepts which should be recognized. These, I expect, although I did not have the benefit of hearing Mr. Turner, were what he was referring to when he spoke of agreements.

**Senator Grosart:** Finally, I would hope the difference between propositions and proposals is less wide in this field than it is in the normal relations of young men and women.

**An hon. Member:** Are you speaking from memory, sir.

**Mr. Hogarth:** Yes, he has a very good memory.

• 1640

**Mr. Lewis:** May I answer the Senator's last question. I am sure they are just as wide as propositions and proposals or in whatever order they come in normal life. I understood you to say, Mr. Davis, because I think this should be cleared up I—will put it in my way as I have watched these conferences, the three that were published, and I have read some of the papers—what the governments are at the moment indulging in are general discussions of the various aspects of the Constitution arriving to date in some cases universal and in some cases limited agreement about the sort of framework of each of the aspects, but at no point, I gather, not even in the privacy of the Continuing Committee has there been from any government a specific proposal of either specific subject matter or specific wording that would go into a Constitution.

**Mr. Davis:** That is correct. That is what has happened to date.

**Mr. Lewis:** Tell us something about the Continuing Committee. Does that consist of 11 members, one from each government?

**Mr. Davis:** No, it is not quite as formally constituted as that, Mr. Lewis. All 11 governments are represented and there is in the case of each government one individual who is recognized as, shall we say, the representative

## [Interprétation]

domaines d'accord qui avaient été atteints lors de l'étude des questions sous-jacentes, mais il n'y avait pas eu à ce stade aucune proposition précise. Voilà pourquoi je distingue entre les mots «proposition» et «proposals». Il n'y avait eu aucune proposition définitive en vue d'une modification constitutionnelle et, partant, il n'y avait eu sur ce point aucun accord, mais il y a certainement en accord dans certains domaines qui méritent d'être étudiés et sur lesquels il y a lieu de s'accorder quant à certains principes qui doivent être reconnus. Peut-être est-ce ce à quoi voulait en venir M. Turner que je n'ai malheureusement pas eu l'occasion d'entendre.

**Le sénateur Grosart:** Enfin, j'aimerais que la différence entre «proposition» et «proposals» soit moins grande dans ce domaine qu'elle l'est dans les relations normales entre jeunes gens et jeunes filles.

**Une voix:** Faites-vous appel à votre mémoire, monsieur.

**M. Hogarth:** Oui, il est doté d'une mémoire excellente.

**M. Lewis:** Puis-je répondre à la dernière question de M. le sénateur. Je suis sûr qu'elle l'est autant que dans la vie normale. Vous avez dit je crois, monsieur Davis,—car c'est je crois un point qu'il convient de préciser—je vais le dire à ma façon vu que j'ai suivi de près ces conférences, les trois dont les comptes rendus ont été publiés, et j'ai lu une partie de la documentation—ce que les gouvernements font en ce moment au cours des discussions générales des différents aspects de la constitution atteignant dans certains cas un accord général et dans d'autres un accord plus limité au sujet du cadre de chacun des aspects mais jamais, si j'ai bien compris, même pas dans l'intimité du comité permanent, un gouvernement a-t-il fait une proposition précise au sujet de soit une question précise ou un libellé précis qui doivent être intégrés à la constitution.

**M. Davis:** C'est exact. C'est ce qui s'est produit jusqu'ici.

**M. Lewis:** Parlez-nous un peu du comité permanent. Est-il formé de onze membres, un pour chaque gouvernement.

**M. Davis:** Non, il n'est pas formé aussi officiellement que cela, monsieur Lewis. Les onze gouvernements y sont représentés, et pour chacun, il y a une personne qui est accréditée au titre, disons, de représentant du

## [Text]

of the government on the Continuing Committee but they are accompanied by one or more experts or advisers or others, depending on the subject matter and the committee proceedings are very informal; in keeping with the concept that none of these are decision-making bodies there is therefore never any vote or need to limit anyone in their participation. It is an exchange of views and areas of agreement or disagreement emerge and appear and are recorded.

**Mr. Lewis:** I would like to understand that a little more because in my experience the civil service of any government had a great deal of influence on the final result and the civil service of this Constitutional Conference...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It is a bias that you have cultivated because you have never been in office.

**Mr. Lewis:** It is a bias that you could attest to because you have been, if you were frank about it, which may be more than I can expect, I do not know. It is a fact of life and this Continuing Committee is bound to have a great deal of influence, as it should. I am not saying that it would be pernicious influence but a great deal of influence on the end result. Are there 11 men or women who are, as it were, permanent members of the Continuing Committee whether they can all attend every meeting, whether they are there alone or accompanied by experts? Are there 11 people designated to be members of the Continuing Committee?

**Mr. Davis:** There are certainly 11 people who have been designated as the senior representatives of their respective governments on the Continuing Committee and there are probably about 16 or 17 who regularly attend the Continuing Committee; this number may be augmented or may not.

Perhaps, Mr. Lewis, I might recall a point I tried to make about the distinction between the Continuing Committee and the subcommittees and this may help to clarify this. In the Continuing Committee, officials who represent their governments are regarded for most discussions as acting on instructions from their governments; therefore one assumes that the views they express bear some degree of judgment of the governments they represent. I distinguish this from the subcommittees where the people are selected because of their particular sphere of familiarity and they do not present their views as views of the governments that have selected them to be there.

## [Interpretation]

gouvernement sur ce comité permanent mais elle est accompagnée d'un ou plusieurs experts ou conseillers ou autres, selon le sujet à l'étude et les comptes rendus du comité sont très officiels; vu qu'aucun de ces organismes n'est revêtu d'un pouvoir décision, il n'y a pas lieu de prendre le vote ou de limiter la participation de quelque membre que ce soit. Il s'agit tout simplement d'un échange de vue dans des domaines où l'on s'accorde, où l'on éprouve des divergences d'opinions, et ces opinions sont notées.

**M. Lewis:** J'aimerais saisir un peu mieux la situation car, si je me souviens bien, la Fonction publique de tout gouvernement exerce une grande influence sur le résultat final et la Fonction publique dans cette Conférence constitutionnelle...

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Voilà une aberration qui vous habite parce que vous n'avez jamais occupé un poste.

**M. Lewis:** Oui, mais si vous vouliez être franc, c'est une aberration à laquelle vous pourriez vous-même souscrire car vous l'avez été. Inévitablement, ce comité permanent exercera, comme il se doit, une grande influence. Je ne dis pas que ce sera une influence pernicieuse, mais une grande influence sur les résultats définitifs. Y a-t-il onze hommes et femmes qui sont, membres permanents du comité permanent, et qui peuvent ou non assister à chaque réunion qu'ils soient seuls ou accompagnés par des spécialistes? Y a-t-il onze personnes désignées au titre de membres dans ce comité permanent?

**M. Davis:** Définitivement: il y a onze membres désignés comme représentants seniors de leur gouvernement respectif au comité permanent et il y a probablement environ 16 ou 17 membres qui assistent régulièrement aux réunions du comité permanent; ce dernier nombre peut être augmenté éventuellement.

Peut-être conviendrait-il, monsieur Lewis de vous rappeler une distinction que j'ai essayé de faire entre le comité permanent et les sous-comités, distinction qui vous aidera peut-être à saisir mieux la situation. Dans le comité permanent, les fonctionnaires qui représentent leur gouvernement respectif sont considérés au cours de la plupart des discussions comme agissant suivant les instructions qu'ils ont reçues de leur gouvernement; on présume donc que les opinions qu'ils expriment sont en accord jusqu'à un certain point avec celles du gouvernement qu'ils représentent. Tandis que dans les sous-comités, les gens sont sélectionnés en rapport avec leur compétence particulière et ne représentent pas l'op



## [Texte]

Hence, on some of the subcommittees all governments have not chosen to be represented and indeed as I mentioned in one instance, one representative represents three governments: those are strictly committees of experts. But for the CCOs, the Continuing Committee of Officials, it is regarded that the views they express bear within the limits of the way they have expressed them, the approval of the governments they represent.

As they are not voting committees, they do not take decisions; no particular attention or significance should be given to the fact that a government may be represented by one or by two or by three people at the table.

**Mr. Lewis:** Yes, I see. I appreciate that. You referred to the subcommittees at one point as working committees, if I heard you correctly.

**Mr. Davis:** Yes.

**Mr. Lewis:** Would it be violating any confidence if one asked you to give us a list of the 11 senior representatives on the Continuing Committee of Officials? I do not recall ever seeing it. I may have overlooked it.

**Mr. Davis:** No, I am reminded this is still classified. This has not appeared in the lists we have published. I will just have to verify that for you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I have never seen the list but I can give you some names.

**Mr. Davis:** Sometimes the press has given the names of some of the people who have been here.

**Mr. Lewis:** Could you inquire as to whether it could be declassified? It seems to me important if one knows who the people are who are assisting in this exercise at the top level.

**Mr. Davis:** Certainly. I would be very glad to inquire of government if I could give you the list and then if they leave me free to do so I could certainly pass it on.

**Mr. Osler:** Would Mr. Lewis mind a suggestion at this point? Where each of us are citizens of various provinces, it would seem to me that we could demand of our democratic provincial authorities the name of those who are bargaining on our behalf and we could do the same thing federally as federal members.

**Mr. Lewis:** I do not know whether that is a suggestion. Mr. Davis is here and if he has authority he will give us the names.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would make one suggestion here if I might.

## [Interprétation]

nion du gouvernement qui les a choisis. Aussi, tous les gouvernements n'ont pas désigné de représentants à ces sous-comités et même, je l'ai mentionné dans un cas, il y a un représentant qui représente pour ainsi dire trois gouvernements; ce sont à proprement parler des comités d'experts. Mais quant aux fonctionnaires du comité permanent, on présume toujours que les opinions qu'ils expriment reflètent jusqu'à un certain point celles des gouvernements qu'ils représentent.

Mais vu qu'on n'y prend pas le vote, ces comités ne prennent pas non plus de décision; qu'un gouvernement soit représenté par un, deux ou trois délégués, cela n'a aucune importance, aucune portée.

**M. Lewis:** Je vois. Vous avez qualifié les sous-comités de comités de travail, à un moment donné.

**M. Davis:** Oui.

**M. Lewis:** Pourriez-vous nous donner le nom des onze fonctionnaires supérieurs qui font partie du comité permanent? Je ne me souviens pas d'avoir lu ces renseignements.

**M. Davis:** Pour la simple raison que je ne dois pas encore les révéler. Nous ne l'avions pas publié sur les listes. Il me faudrait vérifier ce point.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Je n'ai jamais vu la liste mais je puis vous donner certains noms.

**M. Davis:** La Presse a parfois donné les noms de quelques gens qui se trouvaient là.

**M. Lewis:** Pouvez-vous vous informer s'il y a lieu de révéler ces noms? Il me semble important de connaître les gens qui appuient cette initiative en haut lieu.

**M. Davis:** Certes. Je me ferai un plaisir de me renseigner sur ce point, et si je suis autorisé à le faire, je serai heureux de vous donner ce renseignement.

**M. Osler:** Puis-je me permettre ici de faire une suggestion à M. Lewis? Nous venons de diverses provinces, il serait facile pour nous de demander aux autorités provinciales le nom de leurs délégués provinciaux et fédéraux.

**M. Lewis:** Est-ce bien là une suggestion? M. Davis vous donnera ces noms, s'il y est autorisé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Puis-je me permettre une suggestion. Pourquoi ne

[Text]

There may be a number of things we could ask Mr. Davis to obtain permission to declassify. Perhaps we should simply refer this matter to the steering committee for now to collect these things because I would not want to put him in the position of having to write a new letter to the provincial premiers every week to get permission for something else. I think anything that we reasonably request he will certainly put to the premiers; whether or not they will agree is another question.

**Mr. Lewis:** I appreciate that.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There may be half a dozen things we want so perhaps without asking Mr. Davis to get this now, we will let him know some time within the next several months the various things which we think it would be helpful for us to have.

**Mr. Lewis:** Sure, we will be at this quite a long time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will ask the Clerk to make a note of that for the next steering committee meeting.

**Mr. Lewis:** Mr. Davis, are you Secretary of the Continuing Committee as well as of the Conference.

**Mr. Davis:** Yes. As I mentioned when I was asked about the formation or the structure of the Secretariat, we are a very small unit, and I try to keep in touch with the activities of the constitutional review at all levels. I personally act as Secretary of the Conference, the Continuing Committee and the Ministerial Committees. And then other members of my staff act as Secretary but we are all involved. It is a team operation, a very complex operation, and we are all involved in all of it as it goes along. We are not very status-conscious.

**Mr. Lewis:** I gather that salaries and expenses come from the federal Treasury; the issue has been raised and Ontario has made a couple of contributions.

**Mr. Davis:** That is right, Mr. Lewis. Ontario has made two contributions, independently, which I think must be regarded as token contributions.

**Mr. Lewis:** Is there a budget prepared by you, and if so, to whom does it go and what area of budgetary manoeuvrability have you got?

[Interpretation]

pas référer cette question au comité de direction qui verra à rassembler tous les arguments que nous pourrions présenter à M. Davis en faveur de soustraire au secret le nom des membres de ce comité permanent. Je ne voudrais qu'il lui faille écrire chaque semaine une lettre au Premier Ministre pour obtenir un certain renseignement. Je crois que tout ce que nous pouvons faire pour l'aider, il saura sûrement le faire valoir à ces Premiers Ministres; accepteront-ils, c'est une toute autre question.

**M. Lewis:** Je l'apprécie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il peut y avoir une demi-douzaine de choses que nous voulons de sorte que sans peut-être le demander maintenant à M. Davis, nous pourrions l'en saisir au cours des quelques prochains mois.

**M. Lewis:** Certainement. Nous serons ici pour un bon bout de temps.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le secrétaire, veuillez en prendre note à l'intention de la prochaine réunion du comité de direction.

**M. Lewis:** Monsieur Davis, êtes-vous secrétaire du comité permanent ainsi que de la Conférence?

**M. Davis:** Oui. Comme je vous l'ai dit lorsque l'on m'a demandé des renseignements sur la structure et la constitution du secrétariat cet organisme est de dimension modeste et j'essaie de me garder en rapport avec les travaux de la revue constitutionnelle, à tous ces paliers. J'agis en qualité de secrétaire de la Conférence, du comité permanent et des comités ministériels. D'autres membres de mon personnel agissent en qualité de secrétaires, mais nous sommes tous engagés pour ainsi dire dans un travail d'équipe, fort complexe, et nous le devenons de plus en plus sans trop nous préoccuper du poste ou du statut qu'il lui est attaché.

**M. Lewis:** Si j'ai bien compris, les traitements et les frais sont assumés par le Trésor fédéral; cette question a été soulevée et l'Ontario a fait deux contributions.

**M. Davis:** C'est exact. L'Ontario a fait deux contributions, indépendamment de toutes demandes.

**M. Lewis:** Préparez-vous un budget, et s'il y a, à qui le présentez-vous et quelle est pour ainsi dire une aisance budgétaire?

[Texte]

**Mr. Davis:** As background if I could just be permitted to remind the Committee that this is a new kind of organization which was established very quickly and under the administrative wing of the Privy Council Office. Our budget is within the budget of the Privy Council Office and we have just now in the last budgetary period assumed greater administrative autonomy in preparing our own budget and it is segregated still within the Privy Council budget. We have not been established either by statute or by Order in Council and therefore we have no means of operating within the financial regulations; therefore we operate under the Privy Council budget.

1650

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Do you recruit your staff yourself?

**Mr. Davis:** Yes, we recruit our staff directly. Let me give you an example. One of our Program Officers left us just a few weeks ago. I immediately got in touch with the Public Service Commission here and wrote to the ten provinces advising them of the vacancy on the staff, the job qualifications and the salary we were in a position to pay, and asked for candidates to be suggested to us from the 11 governments. We are also looking in the public sector as well for someone to fill this position.

**Mr. Lewis:** What does the term Program officer mean?

**Mr. Davis:** I am not sure it is really a very good term. I am glad you asked about it. I think it is to avoid the title Assistant Secretary; this is really what it amounts to. There is the Secretary and we call my assistants Program Officers.

**Mr. Lewis:** Who are the chairmen of the four ministerial committees? I think our Minister of Justice is chairman of two of them.

**Mr. Davis:** Of the two which we call sort of the legal committees. He is Chairman of the committee on Fundamental Rights and Chairman of the Committee on the Judiciary. Mr. Gerard Pelletier is Chairman of the Official Languages Committee and Mr. Otto Lang is Chairman of the Committee on the Senate.

**Mr. Lewis:** We were told this morning that they were co-chairmen for that Committee, Mr. Lang and Mr. Martin.

**Mr. Davis:** I would have checked this. There would very well have been changes.

[Interprétation]

**M. Davis:** Permettez-moi de vous rappeler qu'il s'agit ici d'un organisme tout récent qui a été établi à la hâte et sous l'aile administrative du bureau du Conseil privé. Notre budget est assumé par le bureau du Conseil privé et au cours de la dernière période budgétaire, nous avons réalisé une certaine autonomie administrative, c'est-à-dire que nous avons préparé notre propre budget qui demeure partie du budget du Conseil privé. Nous ne devons pas notre existence à une loi ou à un ordre du conseil et, partant, nous n'avons aucun moyen de fonctionner dans les limites de règlements financiers; aussi nous opérons sous le couvert du budget du Conseil privé.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Recrutez-vous votre personnel vous-même?

**M. Davis:** Oui, nous recrutons notre personnel directement. Laissez-moi vous donner un exemple. L'un de nos fonctionnaires à la programmation nous a quittés il y a quelques semaines. Je suis aussitôt entré en relation avec la Commission de la Fonction publique et j'ai signalé la vacance aux dix provinces ainsi que les conditions d'admissibilité, le traitement que nous étions en mesure de verser et j'ai demandé des candidats à chacun de ces onze gouvernements. Nous explorons aussi le secteur public pour trouver quelqu'un qui remplace cette vacance.

**M. Lewis:** Que veut dire l'expression fonctionnaire préposé à la programmation?

**M. Davis:** Je ne suis pas tellement sûr que l'expression soit heureuse. Vous avez bien fait de m'en parler. Nous essayons je crois d'éviter le titre de secrétaire adjoint; c'est à peu près tout. Il y a le secrétaire et nous avons appelé ses adjoints des fonctionnaires préposés à la programmation.

**M. Lewis:** Qui sont les présidents des quatre comités ministériels? Notre ministre de la Justice en préside deux, je crois.

**M. Davis:** Les deux que nous appelons les comités légaux. Il est président du comité sur les droits fondamentaux et de celui sur les questions juridiques. M. Gérard Pelletier est président du comité sur les langues officielles et M. Otto Lang est président du comité sur le Sénat.

**M. Lewis:** On nous a dit ce matin qu'il y avait pour ce comité des coprésidents, à savoir, MM. Lang et Martin.

**M. Davis:** Il me faudrait vérifier. Il pourrait y avoir des changements.



[Text]

**Mr. Lewis:** I do not think I have anything more.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I might ask further about the program officers. You said there are now three program officers. How do you define their responsibilities? You said they are something like assistant secretaries.

**Mr. Davis:** Yes, we have divided up the areas of work in relation both to the ministerial committees and to the subcommittees between them and then we have tried to make some logical division, both logical we hope and somehow to share their burden. In an operation of this kind, the staff is small to cope with the volume of work and also it is of necessity a peak and trough kind of thing. Before meetings and during meetings we rise to a period of great activity and then it tends to drop off. There are long periods between meetings in which period we are able to do some background work, but admittedly the load is not as heavy and we have to be staffed to try to meet the peak periods of Committee activity.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth and then Mr. McQuaid.

**Mr. Hogarth:** Mr. Davis, regarding this continuing committee that you speak of, it is my understanding that you feel at this time at any rate that the membership is classified?

**Mr. Davis:** That is right.

**Mr. Hogarth:** Now the experts that you have spoken of who are advising the continuing committee, would that be classified also?

**Mr. Davis:** Yes, I take this position because the work of the continuing committee itself is classified and I take this to include not only the deliberations, but also its composition and the people who participate in it.

**Mr. Hogarth:** I see. I take it that the function of the continuing committee in any event is to consider in a sense exactly what we are considering here, that is to say the proposals that have been made, and to do the necessary examination of them and then to make recommendations for the next Conference? Is that right?

**Mr. Davis:** Correct.

**Mr. Hogarth:** There is nothing in that process which involves the public at all, as you have suggested?

**Mr. Davis:** No. Perhaps I might help by saying that reports of the continuing commit-

[Interpretation]

**M. Lewis:** Je crois que c'est tout ce que j'avais à dire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Une question au sujet des fonctionnaires à la programmation. Vous dites qu'il y en a présentement trois. Comment délimitez-vous leurs responsabilités qui, dites-vous, sont un peu assimilables à celles de secrétaire adjoint.

**M. Davis:** Oui, nous avons réparti entre eux le travail qui se rapporte aux comités ministériels et aux sous-comités; nous avons essayé d'être aussi logiques et justes que possible. Mais le personnel n'est pas très considérable pour assumer un travail de cette importance. Juste avant les réunions et pendant les réunions nous connaissons une activité fébrile qui s'interrompt soudain. Il y a entre les réunions de longues périodes où nous pouvons nous rattraper, mais il n'en reste pas moins que le travail est trop lourd et qu'il nous faut prévoir un personnel suffisant pour assumer les charges qui nous incombent en période de pleine activité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Hogarth, puis M. McQuaid.

**M. Hogarth:** Au sujet de ce comité permanent, vous estimez que les noms des membres, qui de forme sont, pour le moment du moins l'objet du secret?

**M. Davis:** C'est exact.

**M. Hogarth:** En est-il de même des experts qui conseillent ce comité permanent?

**M. Davis:** Oui. C'est que voyez-vous le travail du comité permanent est lui-même l'objet du secret et selon moi il n'en saurait être ainsi que si les délibérations sont sous le couvert du secret ainsi que les gens qui forment de près ou de loin le comité.

**M. Hogarth:** Je vois. Essentiellement, la fonction du comité permanent est si j'ai bien compris d'étudier à peu près les mêmes questions que nous étudions ici c'est-à-dire des propositions qui ont été faites et de faire passer ces recommandations à la Conférence n'est-ce pas?

**M. Davis:** C'est exact.

**M. Hogarth:** Rien dans ce processus n'expose le public, comme vous l'avez suggéré?

**M. Davis:** Non. Peut-être convient-il que j'ajoute que les rapports du comité permanent

[Texte]

tee which have been submitted to open meetings of the constitutional conference have been declassified.

**Mr. Hogarth:** Yes.

**Mr. Davis:** Therefore the work of the continuing committee is not opposed to this—

**Mr. Hogarth:** The results of the work.

**Mr. Davis:** The results of the work to the extent that they have been made to the open Conference.

• 1655

**Mr. Hogarth:** Do you know, sir, if any province—and I think the answer is “no” to this as far as my knowledge is concerned, but just to put it on the record formally—has established any legislative committee to hear from the public within that province as to the proposals that have been put forth? Have we any comparative body in any provincial domain?

**Mr. Davis:** There is a legislative committee in existence in Quebec. We have had nothing to do with this operation, therefore, I am not in a position to say whether it has heard public witnesses or involved the public, but there has been a committee of the legislature in Quebec. It is our understanding that it is the intention in Ontario to form one. However, as far as we know it has not as yet come into being.

**Mr. Hogarth:** Has the Quebec one had public hearings to your knowledge?

**Mr. Davis:** Unfortunately I have no information on that.

**Mr. Lewis:** It is andelated the constitutional onference, is it not?

**Mr. Hogarth:** They had a report on that constitutional conference.

**Mr. Lewis:** It was set u psome years before 1968, and has had public hearings I think.

**Mr. Hogarth:** Presumably they filed a report before these conferences began, did they not at one time? I have nothing further. I think the rest is on record.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid you are next, followed by Senator Yuzyk.

**Mr. McQuaid:** I have one or two questions, Mr. Chairman. Mr. Davis, you mentioned I believe, if I did not misunderstand you, during your presentation that there were cer-

[Interprétation]

relatifs aux séances ouvertes de la Conférence constitutionnelle ont été publiés.

**M. Hogarth:** Bien.

**M. Davis:** Le travail du comité permanent ne s'oppose donc à ce...

**M. Hogarth:** Les résultats du travail.

**M. Davis:** Les résultats du travail, dans la mesure où il a été fait au cours des séances ouvertes.

**M. Hogarth:** A votre connaissance, existe-t-il une province qui a institué un comité législatif pour entendre les représentations du public au sujet des propositions qui ont été faites?

**M. Davis:** Il existe un comité législatif au Québec. Nous n'avons rien eu à y faire et je ne saurais vous dire si la tenue des audiences publiques a engagé le public de quelque façon mais il existe au Québec un comité législatif. Nous croyons savoir que l'Ontario a l'intention d'en former un également. Mais si nos renseignements sont exacts ce n'est pas encore fait.

**M. Hogarth:** Celui du Québec a-t-il, à votre connaissance, tenu des audiences publiques?

**M. Davis:** Malheureusement, je n'en sais rien.

**M. Lewis:** Il a été formé avant la Conférence constitutionnelle, n'est-ce pas?

**M. Hogarth:** Ils ont eu un rapport de cette Conférence constitutionnelle.

**M. Lewis:** Il a été formé quelques années avant 1968 et a tenu je crois des audiences publiques.

**M. Hogarth:** Présument, ils ont présenté un rapport avant que les conférences commencent, n'est-ce pas? Je n'ai rien à ajouter. Le reste est je crois consigné.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McQuaid vous avez la parole; puis le sénateur Yuzyk.

**M. McQuaid:** Si j'ai bien compris, monsieur Davis, vous avez dit qu'il existe certains comités qui ne font pas corps et partie avec le rouage de la revue constitutionnelle. Vous

**[Text]**

tain committees which were not a part of the constitutional review machinery. You mentioned specifically the Committee on Regional Economic Disparity. Coming as I do from the Maritimes, I consider this a very important committee. As a matter of fact in the outline of federalism for the future, regional economic disparity was stressed as a very important aspect of this constitutional review. Could you explain to us just what you mean when you say that this committee is not a part of the constitutional review machinery?

**Mr. Davis:** Yes. At the 1969 Conference there was, as there has been at all the constitutional conferences, considerable discussion of regional disparity, but it was felt by the first ministers that because problems connected with regional disparity should be examined by a ministerial committee without awaiting any suggestions or without being directly related to suggestions for constitutional change which might deal with regional disparity. Although the constitutional aspects of the problem remained within the constitutional review there was, in addition, a decision that a ministerial committee should study the current problem of regional disparity.

**Mr. McQuaid:** Might I ask, Mr. Chairman, through you, are these reports available to us as members of this Committee? For example, the report of the Committee on Regional Economic Disparity and also the one on Fundamental Rights which I am going to mention in just a minute. Are these committee reports available to us?

**Mr. Davis:** I am reminded that the ministerial committee on regional disparity met in June of 1969, it having been called together as a result of the February, 1969 Conference and it issued a short communique. However, as far as we are aware no public report has been made of its deliberations. As I mentioned to you, just as in relation to the tax structure committee, it is not regarded as being within the ambit of the constitutional review. Therefore we, as the constitutional secretariat, are not privy to what they have been doing.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, can these reports be made available to us? It seems to me that regional economic disparity is a very important aspect of our problem. Are these confidential documents that cannot be made available to us or could they be made available to us?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This is another matter on which we are dependant

**[Interpretation]**

avez signalé plus particulièrement le comité sur la disparité économique régionale. Je viens des provinces Maritimes et j'estime que c'est là un comité très important. En fait, lorsqu'on nous a tracé les lignes du fédéralisme de demain, on a longuement insisté sur cette disparité économique régionale au titre d'un aspect capital de cette revue constitutionnelle. Que voulez-vous dire au juste quand vous affirmez que ce comité ne fait pas partie du rouage de la revue constitutionnelle?

**M. Davis:** Oui. Lors de la conférence de 1969, il y a eu, comme ce fut le cas dans toutes les conférences constitutionnelles, amples discussions sur la disparité régionale, mais les Premiers Ministres ont estimé que parce qu'il y avait des problèmes liés à la disparité régionale, elles devaient être étudiées par un comité ministériel sans plus attendre les suggestions ou sans être directement rattachées visant à apporter des modifications constitutionnelles qui pourraient se rattacher à la disparité régionale. Bien que les aspects constitutionnels du problème demeuraient dans le cadre de la revue constitutionnelle, on a décidé en outre qu'un comité ministériel devait étudier les problèmes courants de la disparité régionale.

**M. McQuaid:** A titre de membres du présent comité, pouvons-nous obtenir ces rapports? Par exemple, le rapport du comité sur la disparité économique régionale et aussi celui sur les droits fondamentaux dont je me propose de parler dans un instant. Pouvons-nous obtenir ces rapports?

**M. Davis:** Le comité ministériel sur les disparités régionales s'est réuni en juin de 1969, convoqué à la suite de la conférence de février 1969 et il a publié un bref communiqué. Mais en autant que je sache, il n'a et fait aucun compte-rendu public de ces délibérations. Comme je vous l'ai dit au sujet du régime fiscal, on ne considère pas que c'est dans le cadre de la revue constitutionnelle. Nous ne savons donc rien ici, au secrétariat de la constitution, de ce qui se passe chez eux.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, pouvons-nous obtenir ces rapports? Il me semble que cette disparité économique régionale est un aspect fort important du problème. S'agit-il de documents confidentiels que nous pourrions obtenir ou si nous pouvons les obtenir?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voilà un autre point sur lequel nous dépendons de



[Texte]

in the will of the eleven governments. I suppose we would have to have the consent of all the governments involved before any of these documents were revealed.

**Mr. Lewis:** Was there a report or was there not a communiqué? I suspect there was a communiqué.

**Mr. McQuaid:** I think on a matter so important there might even have been a report.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would we ask Mr. Davis whether there was a report or just a communiqué?

**Mr. Davis:** I am not aware, Mr. Chairman. I say this is completely outside our responsibilities and I have no knowledge whether there was a report or not. We happen to know there was a communiqué because it was public, but it was not issued through us or by us. I could say, Mr. Chairman, there is of course a great deal of record and information in the discussion of regional disparities within the constitutional review. There is a whole wealth of material on that and we can, of course, make that available to the extent that it is public information. It is not to suggest that the entire subject of regional disparities has been taken out of the constitutional review by any means. That subject was divided and the constitutional aspects were left within the review, but the current elements of it were taken out and given to this other committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I might just say I think the steering committee will have to consider further what documents we might ask for.

**Mr. Davis:** I just had put before me a copy of a document which was put forward as a report from this committee and we can see that this is given to you.

**Mr. McQuaid:** Fine. I have one other question, Mr. Chairman. You did, Mr. Davis, mention I believe there was a report of the Subcommittee on Fundamental Rights. In view of the fact that there is some question by some of the provinces, and I think with some justification, as to whether or not a person's fundamental rights can best be ensured by fitting them into the Constitution, I just wonder if this report of the Subcommittee on Fundamental Rights will be available to this committee.

[Interprétation]

volonté des onze gouvernements. Je suppose qu'il nous faudrait obtenir à cet effet le consentement de tous les gouvernements intéressés avant que nous soient révélés ces documents.

**M. Lewis:** Y avait-il un rapport ou simplement un communiqué? Je crois qu'il s'agissait d'un communiqué.

**M. McQuaid:** Peut-être y a-t-il eu un rapport, vu l'importance du sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Davis, s'agissait-il d'un rapport ou d'un simple communiqué?

**M. Davis:** Je l'ignore, monsieur le président. Cela déborde complètement le cadre de notre compétence et j'ignore s'il y a eu un rapport ou non. Nous savons qu'il y a eu un communiqué, parce qu'il a été rendu public mais ce n'est pas nous qui l'avons publié et nous n'avions aucunement été liés à sa publication. Il y a bien sûr une documentation considérable au sujet de cette disparité régionale dans les cadres mêmes de la revue constitutionnelle. Le matériel est abondant à ce sujet et nous pouvons sans doute, vous faire part dans la mesure où il s'agit d'information publique. Nous ne voulons pas laisser croire que toute cette question des disparités régionales a été soustraite à la revue constitutionnelle. Ce sujet a été divisé et les aspects constitutionnels sont demeurés greffés à la Conférence mais les éléments courants de ce sujet ont été soustraits à cette conférence et confiés à d'autres comités.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je répète qu'il faudra que le comité de direction étudie quels autres documents nous devrions demander.

**M. Davis:** On vient tout juste de me remettre copie d'un document qui a été présenté au titre d'un rapport dudit comité et je vois que nous pouvons vous remettre cette documentation.

**M. McQuaid:** Très bien. J'ai une autre question. Vous avez mentionné je crois monsieur Davis que le sous-comité sur les droits fondamentaux a présenté un rapport. Vu les questions posées à ce sujet, et à juste titre par certaines provinces, à savoir si la meilleure façon de garantir les droits fondamentaux de l'individu est de les inclure dans la constitution, je me demandais si ce rapport nous serait fourni.

[Text]

**Mr. Davis:** Not initially, I am sorry to say. The report will go to the Ministerial Committee on Fundamental Rights and it will be for the ministers to decide whether it will be made public or not. At this stage it is not a public document. I am reminded there is a briefing paper of an earlier discussion which has been declassified, but the report which is in preparation which will be considered by their meeting next Monday and Tuesday must be considered as classified until it has been made to the ministers and they decide whether it is to be made public.

**Mr. McQuaid:** I think that is all, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. Senator Yuzyk, and then I would like to ask a question.

**Senator Yuzyk:** I want to thank, you Mr. Chairman, for allowing me to ask a question. I am not a member of the Committee, but...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We are pleased to have you with us.

**Senator Yuzyk:** ...I am keenly interested in the work of the Committee as I indicated in my speech in the Senate.

Last month the fourth volume of the B & B Commission came down and was tabled in Parliament. This report makes 16 definite recommendations regarding language and cultural rights of ethnic groups other than British or French. These groups form nearly 30 per cent of the population and certainly there will be some reference made in the Constitution, if there is going to be a change in the Constitution, regarding the ethnic groups.

My question is this, is there some mechanism within the Continuing Committee of Officials to gauge and examine the needs and the demands, shall we say, of the ethnic groups regarding their language and cultural rights?

**Mr. Davis:** The Ministerial Committee on Official Languages was set up to examine the recommendations of the B & B Commission without limitation, which means all volumes of its report, although the instruction was given before the appearance of the last volume. As I mentioned, the Ministerial Committee has, at this stage, not had an opportunity to turn its attention to volumes 3 and 4. There is also a Subcommittee on Official Languages which carries out the initial examinations of the recommendations of the B & B Commission. So the best I can say, is as

[Interpretation]

**M. Davis:** Pas tout d'abord, je le regrette. Ce rapport sera d'abord présenté au comité ministériel sur les droits fondamentaux et les ministres décideront s'ils veulent le rendre public ou non. Présentement, ce n'est pas un document public. On me dit qu'il y a un document fruit d'une discussion antérieure qui a été publié, mais le rapport qu'on est en train de rédiger sera étudié par l'assemblée lundi ou mardi prochain et doit être considéré comme secret jusqu'à ce que les ministres décident s'il doit être publié ou non.

**M. McQuaid:** C'est tout, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien Sénateur Yuzyk.

**Le sénateur Yuzyk:** Je vous remercie de me permettre de poser une question, monsieur le président car je ne suis pas membre du présent comité, mais...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il nous fait plaisir de vous accueillir parmi nous.

**Le sénateur Yuzyk:** ...je m'intéresse de près au travail de ce comité comme je l'ai signalé dans mon discours au Sénat.

Le mois dernier, le quatrième volume de la Commission sur le biculturalisme et le bilinguisme a été déposé au Parlement. On y fait seize recommandations précises au sujet de la langue et des droits culturels des groupes ethniques autres que les groupes anglo-saxons ou français. Ces groupes forment près de 30 pour cent de la population et il y aurait sûrement une allusion faite à ce sujet dans la constitution, si elle doit être modifiée au sujet des groupes ethniques, j'entends.

Y a-t-il au sein du comité permanent des fonctionnaires un rouage pour peser et examiner les besoins et demandes, disons des groupes ethniques, touchant leurs droits linguistiques et culturels?

**M. Davis:** Le comité ministériel sur les langues officielles a été établi pour étudier la recommandation de la Commission B & B, sans restriction aucune c'est-à-dire tous les volumes qui forment ce rapport, bien que cette instruction ait été donnée avant la parution du dernier volume. Comme je l'ai dit, le comité ministériel n'a pas encore eu à ce stade l'occasion de se tourner vers les volumes 3 et 4. Il existe aussi un sous-comité sur les langues officielles qui est chargé de l'examen préliminaire des recommandations de la Commission sur le biculturalisme et le bilinguisme.

[Texte]

ar as the general responsibility given to them as a result of the decision in 1969, they have yet to take up these last two volumes.

**Senator Yuzyk:** They have not started studying them yet.

**Mr. Davis:** No, they have not started yet.

**Senator Yuzyk:** Will it probably be this sub-committee that will be undertaking it?

**Mr. Davis:** I would expect, if they follow the same procedure as they have followed up to now, the Sub-committee would make the initial examination. It would report on this to the Ministerial Committee who would then carry it a stage farther.

**Senator Yuzyk:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Davis, there are several questions I want to address to you. The first concerns the value of precedents from any other countries in setting up this rather complicated structure which has evolved. Pakistan, for instance, is now in the process of drafting a new constitution, and shortly of having an election...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Are you suggesting we seek that goal?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we ought to be there as observers when this constitutional conference in Pakistan is under way. But the tenor of my question was whether to ask whether there had been precedents from other countries which have been of assistance to you in structuring your Constitutional Conference?

1705

**Mr. Davis:** No, I believe this structure is a strictly Canadian confection.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right. In comparing with past federal-provincial conferences, and this is really a kind of federal-provincial conference even though, as you said at the beginning, you have given it the name of Constitutional Conference to distinguish it from the more regular ones, what particularly striking innovations in structure were original for this process that have not been used or used much before this time?

**Mr. Davis:** I am afraid I do not have sufficient background to give you a really worthwhile comparison, but I think there are two elements that strike one in this constitutional

[Interprétation]

guisme. Donc, au meilleur de ma connaissance, et fort de la responsabilité qui leur incombe en général, en vertu de la décision prise en 1969, il leur faut encore étudier les deux derniers volumes.

**Le sénateur Yuzyk:** Ils n'en ont pas encore commencé l'étude.

**M. Davis:** Non, ils n'ont pas encore commencé.

**Le sénateur Yuzyk:** Serait-ce ce sous-comité qui en entreprendra l'étude?

**M. Davis:** Je le croirais s'ils s'en tiennent à la même façon de procéder qu'ils ont suivie jusqu'ici, le sous-comité devrait faire l'étude préliminaire. Par la suite, il fait rapport au comité ministériel qui poussera cette étude un peu plus loin.

**Le sénateur Yuzyk:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Davis, il y a plusieurs questions que je voudrais vous poser. La première a trait à la valeur des précédents établis dans d'autres pays au sujet de cette structure plutôt élaborée. Au Pakistan, par exemple, on est en train d'élaborer une nouvelle constitution et il se tiendra bientôt une élection...

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Suggérez-vous que nous poursuivions cette fin.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il conviendrait peut-être que nous y soyons à titre d'observateurs lorsque cette conférence constitutionnelle commencera au Pakistan. Mais je demandais en somme s'il y a, dans les autres pays des précédents qui vous ont été d'un certain secours lors de l'élaboration de votre conférence constitutionnelle?

**M. Davis:** Non, je crois que cette conférence est une production strictement canadienne.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Si on compare avec les conférences fédérales-provinciales antécédentes, et il s'agit réellement d'une sorte de conférence fédérale-provinciale même si comme vous l'avez dit au début vous l'avez nommée conférence constitutionnelle pour la distinguer des conférences plus régulières, quelles innovations de structure avez-vous dû apporter?

**M. Davis:** Je crains fort de n'être point suffisamment documenté sur cette question pour établir un parallèle valable, mais je crois qu'on peut distinguer dans cette conférence



[Text]

process to which I referred in my original presentation.

One is that at the two senior levels, that is the ministerial level and the level of this Continuing Committee, the presentations are based on a political appreciation and political factors are introduced. Then it is only at the Subcommittee level that you get a non-governmental study of the elements in the review. This would seem to me to be the two significant factors in this system leaving aside the detail of the organization.

**The Joint Chairman (Mr. Lamontagne):** Would you say the Continuing Committee is an extension—and working on different topics, of course—of the one which was established in 1955?

**Mr. Davis:** Yes, except the Continuing Committee operates really under pretty strict instructions from the Conference itself, from the first ministers. It does not really initiate work; it would certainly feel itself free, I am sure, if it became aware of an area which should be studied to suggest to the Conference it should be instructed so to do, but it has now been operating really very strictly within the list of subjects given to it in 1968 which has been wide enough to keep them busy.

I am reminded that one of the other features of this particular review is, with the exception of the one and perhaps more closed working sessions, that the deliberations of the heads of government on the constitutional issue have, in fact, been public.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Another question I wanted to direct to you, Mr. Davis, was to ask you to generalize, if you would be willing to do so, on the two types of procedures that have been used, one, the procedure of open conferences and the other of working sessions, as to the relative usefulness of the two ways of proceeding. I am not asking you to judge this from the political viewpoint, but to the extent that you can from the viewpoint of accomplishment of work and from any other viewpoint from you think might be appropriate to comment on it.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, is your question on the difference between an open session and a working session, whether it is public or in secret?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, generally speaking, yes.

**Senator Grosart:** So we will know if they are not working.

[Interpretation]

constitutionnelle deux éléments particuliers auxquels j'ai fait allusion dans ma présentation originale.

Le premier c'est qu'aux deux paliers seniors, soit le palier ministériel et le palier du comité permanent, les présentations se fondent sur une appréciation politique et on introduit des facteurs politiques. Et par la suite, ce n'est qu'au niveau du sous-comité qu'on en vient à une étude non gouvernementale des éléments de la revue. Ce sont là, à mon avis, les deux éléments importants de ce système, mis à part les détails de l'organisation.

**Le coprésident (M. Lamontagne):** Selon vous, le comité permanent est-il une extension—et travaillant sur diverses questions, bien sûr, de celui qui fut établi en 1955?

**M. Davis:** Oui, sauf que le comité permanent fonctionne en vertu d'instructions plutôt rigides qui lui viennent de la conférence elle-même, et des Premiers Ministres. Il n'initie pas le travail. Sans doute, il est libre le cas échéant, de suggérer à la conférence un sujet qui lui semblerait digne d'étude, mais jusqu'ici, il s'en est tenu strictement à la liste des sujets qu'on lui avait confiée en 1968, qui a suffi à le tenir occupé.

Je vous signale que l'un des autres aspects de cette revue, mis à part les séances de travail à huis clos, c'est que les délibérations des chefs de gouvernements sur la question constitutionnelle ont été, en somme, publiques.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voulez-vous si vous le pouvez, généraliser sur les deux genres de procédures qui ont été utilisées, soit le système de la conférence ouverte et celui des séances de travail, quant à l'utilité relative de chacun. Je ne vous demande pas de fonder votre jugement sur une question de politique, mais plutôt sur l'efficacité ou tout autre critère qui vous semble approprié à cette fin.

**Le sénateur Grosart:** Votre question porte-t-elle sur la différence entre une séance ouverte et une séance de travail qu'elle soit publique ou à huis clos?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, d'une façon générale, oui.

**Le sénateur Grosart:** De sorte que nous saurons si elles ne sont pas efficaces.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Lamontagne):** They talk in public and work in camera.

**Senator Grosart:** I just do not like the working sessions restricted to secret sessions.

**Mr. Davis:** I think perhaps, Senator, you have put your finger on the reason why the title is used. It was perhaps to avoid the term "secret session", so the expression "working session" was adopted.

**Senator Grosart:** It is constitutional euphemism.

**Mr. Davis:** To try to answer your question, Mr. Chairman, I do not think I could go any farther really than to point out the very obvious fact that if first ministers are meeting in public sessions and are expressing views on constitutional issues, these will almost inevitably be identified as part of their government's policy. The difficulty then of reaching accommodation would be much greater. If views are exchanged on desirable elements of the new Constitution in private then this same limitation would not be present.

, 1710

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, one of the reasons I raised this question was because of the distinction you made several times between propositions and proposals. I suppose it is more difficult to keep something as a mere proposition when it is held in the light of publicity. Who makes the decision? Is it made by unanimous decision of the conference whether it is to be an open or closed meeting and is this done in advance or is it done at the time the Premiers have already assembled?

**Mr. Davis:** It is another one of these situations, where the Chairman, I suppose, really tries to identify consensus. There is no voting procedure. There has never to my knowledge, been a vote taken in any of these committees at any level on any subject. It is simply that a consensus has emerged and on some occasions, as I gather Mr. Turner pointed out to you this morning, certain delegations have been fit to disassociate themselves from what may have been a general consensus. Otherwise, it is accepted as the view of the conference or committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Could you make any projection of the

[Interprétation]

**Le coprésident (M. Lamontagne):** Ils parlent en public et travaillent à huis clos.

**Le sénateur Grosart:** Il me déplaît tout simplement que ces séances de travail soient toujours à huis clos.

**M. Davis:** Je crois, sénateur, que vous venez de nous indiquer pourquoi on a choisi ce titre. C'était probablement pour éviter d'employer l'expression «séances secrètes» et c'est pourquoi on a utilisé l'expression «séances de travail».

**Le sénateur Grosart:** C'est un euphémisme constitutionnel.

**M. Davis:** Pour répondre à votre question, monsieur le président, il me suffit, je crois, de dire que si les ministres se réunissent au cours de sessions publiques et qu'ils expriment des vues sur des questions constitutionnelles, elles seront quasi inévitablement identifiées comme étant celles de leur gouvernement. Ce qui compliquera la tâche d'en venir à un accord. S'il y a échange de vues sur les éléments désirables d'une nouvelle constitution et que cet échange se fait en privé, il n'existe aucun inconvénient de ce genre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** L'une des raisons pourquoi je pose cette question c'est que vous avez fait à plusieurs reprises la distinction entre «propositions» et «proposals». Je suppose qu'il est plus difficile de tenir une question dans les cadres d'une simple proposition si la réunion se fait à la lumière de la publicité.

Qui prend la décision. Cette décision est-elle prise unanimement par la Conférence qu'il s'agisse d'une séance ouverte ou à huis clos et est-elle prise à l'avance ou si elle est prise au moment où les Premiers Ministres ont déjà été réunis?

**M. Davis:** Voilà une autre de ces situations où le président a essayé je crois de trouver un consensus. Il n'y a pas de procédure pour le vote. Jamais à ma connaissance on a pris le vote au cours de quelque séance que ce soit de ces comités et à quelque niveau que ce soit ou sur quelque sujet que ce soit. Il s'agit simplement d'un consensus qui s'est manifesté et parfois, si j'ai bien compris, ce que nous signalait M. Turner ce matin, certaines délégations ont cru bon de se dissocier de ce qui aurait été un consensus général. Dans les autres cas, on accepte la décision au titre de l'opinion de la Conférence ou du comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pourriez-vous nous donner une idée du nombre ou de

[Text]

number of open conferences or the proportion of open conferences there would be in the future? Is this a matter strictly for future decision?

**Mr. Davis:** This is a matter for future decision. I would recall to you that in 1969 one of the specific decisions taken and announced at the time was that there should be more conferences, that is speaking of more meetings of first ministers on the subject. As I hinted to you, I think the next meeting of the conference—there has not yet been one this year, the last one was in December, 1969. The meeting of first ministers which was held in February of this year was not a Constitutional Conference—on current issues is intended to be a working session, a closed working session which, in my view of the calendar could probably not take place before mid-September. At the last December meeting it was then announced there would be an attempt to have another open session before the end of 1970. If that program is followed, it would then mean there would be a closed working session in the early autumn and an opened session some time before the end of the year.

**Mr. Lewis:** You had better say an open working session.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Lamontagne, do you have any questions?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** No, I do not think so.

I suppose the difference between these working sessions and the formal open conferences is that you make a proposal to a working session and then a proposition to an open session.

**Mr. Davis:** I can say, too, that the general conduct of the meeting is probably somewhat different. When the first ministers come together in an open session, they make full statements with regard to their positions whereas if they are in a closed session they can perhaps turn their attention immediately to a specific issue rather than making general declarations.

**Mr. Lewis:** In an open session they talk to their electors; in a closed session they talk to the first ministers.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Or they talk to themselves.

**Senator Grosart:** I do not know how far I am going to go with this, but they sometimes

[Interpretation]

la proportion des conférences qui seront publiques ou est-ce là une question dont vous avez réservé la décision à plus tard?

**M. Davis:** Nous avons réservé cette décision à plus tard. Je vous rappelle qu'en 1969 l'une des décisions qui furent prises plus particulièrement et annoncées à ce temps visait à multiplier le nombre des conférences, c'est-à-dire plus de conférences des Premiers Ministres pour étudier ce sujet. Comme je vous l'ai signalé, je crois que la prochaine réunion de la conférence—il n'y en a pas encore eu cette année la dernière a été convoquée en décembre 1969. La réunion des Premiers Ministres qui a été tenue en février de cette année n'était pas une conférence constitutionnelle—sur les questions courantes. On projette de tenir une séance de travail, à huis clos, qui devrait avoir lieu vers la mi-septembre. A la réunion de décembre dernier, on a annoncé qu'on projetait une autre séance publique avant la fin de 1970. Si on épouse ce programme, il y aura donc une session de travail à huis clos tôt en automne et une session ouverte avant la fin de l'année.

**M. Lewis:** Vous auriez mieux fait de dire une séance de travail ouverte.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le sénateur Lamontagne, avez-vous d'autres questions?

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Non, je ne le crois pas.

Je suppose que la différence entre ces sessions de travail et ces conférences officielles publiques c'est que vous faites un «propos» lors d'une session de travail et une «proposition» lors d'une séance publique.

**M. Davis:** Je puis ajouter à ceci que l'assemblée n'est probablement pas menée de la même façon. Quand les Premiers Ministres rencontrent au cours d'une séance publique, ils font des déclarations complètes à l'égard de leur position tandis que quand ils le font au cours d'une séance à huis clos, ils peuvent probablement s'attaquer sur le champ à des questions précises.

**M. Lewis:** Au cours d'une séance publique ils s'adressent à leurs électeurs; au cours d'une session à huis clos, ils s'adressent aux Premiers Ministres.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Ou bien ils se parlent à eux-mêmes.

**Le sénateur Grosart:** Et parfois ils s'adressent aux membres actifs de la Presse et, n



[Texte]

speak in respect of the working press, as an old newspaper man. I have often wondered what other kind there is.

**Mr. Lewis:** Do not pull our tongues. I move adjournment.

**Senator Yuzyk:** Have you got copies of all the constitutions that ever appeared?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** In the world, do you mean.

**Senator Yuzyk:** Yes, in the world.

**Mr. Davis:** I would not like to say we have them all, but we have a large selection of them.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** To complete your series, I hope you will wait until you get your computer.

**Mr. Lewis:** All translated into one of the official languages.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Or both.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I take it, Mr. Lewis is prepared to move adjournment...

**Mr. Lewis:** I have done so.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** ...to the call of the Chair. Perhaps before I make a vote on that, I may, on behalf of all of us, express our great thanks to Mr. Davis for his appearance this afternoon and also for the great co-operation which he evidenced in advance of this meeting towards this Committee. Thank you, Mr. Davis.

**Senator Grosart:** Did you say to the call of the Chair? Are we not meeting at a specified time?

1715

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We expect we will be meeting at 3.30 p.m. on the afternoon of June 9, if you prefer me to specify the date. The Clerk suggested in case we need an in camera meeting for any other business, it might be desirable to put it to the call of the Chair, but the next public meeting certainly will be on the afternoon of June 9.

**Senator Grosart:** My only point is, I hope there will not be changes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No.

[Interprétation]

tant qu'ancien journaliste, je me suis demandé à plusieurs reprises quelle autre sorte de journaliste il y a.

**M. Lewis:** Ne nous tirez pas la langue. Je propose l'ajournement.

**Le sénateur Yuzyk:** Avez-vous des exemplaires de toutes les constitutions qui ont déjà été rédigées?

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Entendez-vous dans le monde?

**Le sénateur Yuzyk:** Oui, dans le monde.

**M. Davis:** Je doute fort que nous les ayons toutes mais nous en avons un choix représentatif.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Vous attendrez pour compléter ce choix j'espère, d'avoir votre ordinateur.

**M. Lewis:** Toutes traduites dans l'une des langues officielles.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Ou encore dans les deux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois comprendre que M. Lewis s'apprête à ajourner...

**M. Lewis:** Je l'ai déjà fait.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être qu'avant de prendre le vote à ce sujet, je pourrais au nom de tous exprimer nos sincères remerciements à M. Davis qui a bien voulu comparaître ici cet après-midi et de la collaboration dont il a fait preuve à l'avance de la présente séance auprès de ce comité. Merci beaucoup, monsieur Davis.

**Le sénateur Grosart:** Avez-vous dit jusqu'à ce que le président convoque l'assemblée? Ne sommes-nous pas sensé nous réunir à une date fixe?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous espérons pouvoir nous réunir à 3h30 le 9 juin après-midi, si vous aimez les précisions. Le secrétaire suggère, au cas où nous aimerions avoir une petite séance à huis clos à l'égard de d'autres affaires, qu'il convient de dire jusqu'à ce que le président convoque la séance, mais la prochaine séance publique sera certainement tenue le 9 juin.

**Le sénateur Grosart:** J'espère qu'il n'y aura pas de changement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non.

[Text]

**Senator Grosart:** Fine, because some of us have to make arrangements.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Right; no, it will be at 3.30 on the afternoon of June 9. I take it Mr. Lewis' motion is carried. Meeting adjourned.

[Interpretation]

**Le sénateur Grosart:** Fort bien, car certains d'entre nous doivent prendre leurs dispositions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien ne vous inquiétez pas, ce sera à 3h30 de l'après-midi du 9 juin. Si je comprends bien, la motion de M. Lewis est adoptée, la séance est levée.

## APPENDIX "A"

CONCLUSIONS OF MEETINGS OF THE  
CONSTITUTIONAL CONFERENCE

First Meeting—February 1968

Second Meeting—February 1969

First Working Session—June 1969

Third Meeting—December 1969

CONSTITUTIONAL CONFERENCE FIRST  
MEETING OTTAWA FEBRUARY 1968  
CONSENSUS ON LANGUAGE RIGHTS

1. Recognition by this Conference that, as proposed by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism and as a matter of equity, French-speaking Canadians outside of Quebec should have the same rights as English-speaking Canadians in Quebec.

2. Recognition, as the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism has recommended, of the desirability of proceeding by governmental action as speedily as possible, in ways most appropriate in each province and without diminishing existing rights, recognized by law or usage.

3. Establishment of a special committee to examine the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism and the views expressed at this Conference on the Report, and on other matters relating to language rights and their effective provision in practice, and to consult on methods of implementation, including the nature of possible federal assistance, and on the form and the method of constitutional amendment.

## Constitutional Conference

## Conclusions of February 1968

That a continuing Constitutional Conference be set up, composed of the Prime Ministers and Premiers or their delegates, to supervise the process of constitutional review;

That a Continuing Committee of officials be set up to assist the Constitutional Conference in its task;

That a secretariat be formed by the federal government, after consultation with the provinces, to serve both the Constitutional Conference and the Continuing Committee of officials;

## APPENDICE «A»

CONCLUSIONS DES RÉUNIONS DE LA  
CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

Première réunion—février 1968

Deuxième réunion—février 1969

Première séance de travail—juin 1969

Troisième réunion—décembre 1969

CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE  
PREMIÈRE RÉUNION, OTTAWA  
FÉVRIER 1968, DROITS LINGUISTIQUES:  
ACCORD UNANIME

1. La Conférence reconnaît qu'ainsi que le propose la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, et en toute justice, les Canadiens francophones n'habitant pas le Québec doivent jouir des mêmes droits que les Canadiens anglophones du Québec.

2. Il est reconnu que, conformément aux vœux exprimés par la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, il y a intérêt à ce que les gouvernements interviennent aussi rapidement que possible, en adaptant leur action à la situation de chaque province et sans préjudice des droits actuellement reconnus par la loi ou l'usage.

3. L'établissement d'un comité spécial chargé d'étudier le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et les vues exprimées à la Conférence au sujet du contenu de ce rapport, ainsi que les autres questions relatives aux droits linguistiques et à la reconnaissance pratique de ces droits, et chargé également de déterminer des modalités d'application, y compris la nature du concours fédéral envisagé, et la forme et les techniques de la modification constitutionnelle.

## Conférence constitutionnelle

## Décisions de février 1968

Qu'une Conférence constitutionnelle permanente soit établie, groupant les Premiers ministres ou leurs délégués et ayant pour objet de diriger les travaux de la révision constitutionnelle;

Qu'un Comité permanent de fonctionnaires soit établi pour aider la Conférence constitutionnelle dans sa tâche;

Qu'un secrétariat soit formé par le gouvernement fédéral après consultation des provinces, lequel agira, à ce titre, pour la Conférence constitutionnelle et le Comité des fonctionnaires;



That the Continuing Committee of officials be allowed to set up sub-committees on specific questions; with the approbation of the Prime Ministers;

That, without limiting the above terms of reference, and taking into account the agreements as to principle and action reached at this Conference, the following questions be examined by the Constitutional Conference and the Continuing Committee of officials: (a) official languages; (b) fundamental rights; (c) distribution of powers; (d) reform of institutions linked with federalism, including the Senate and the Supreme Court of Canada; (e) regional disparities; (f) amending procedure and provisional arrangements; (g) mechanisms of federal-provincial relations.

Que le Comité des fonctionnaires soit habilité à mettre sur pied des sous-comités sur des sujets spécifiques; après approbation des Premiers ministres;

Que, sans limiter pour autant leur mandat et compte tenu des décisions prises lors de la présente conférence, la Conférence constitutionnelle et le Comité des fonctionnaires étudient les questions suivantes: a) les langues officielles; b) les droits fondamentaux; c) la répartition des compétences; d) la réforme des institutions reliées au fédéralisme, notamment le Sénat et la Cour Suprême du Canada; e) les inégalités régionales; f) le dispositif de modification constitutionnelle et les dispositions provisoires; g) mécanismes des relations fédérales-provinciales.

## CONSTITUTIONAL CONFERENCE

### SECOND MEETING

OTTAWA

FEBRUARY 1969

## CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

### DEUXIÈME RÉUNION

OTTAWA

février 1969

## CONSTITUTIONAL CONFERENCE

## SECOND MEETING

OTTAWA

FEBRUARY 1969

## CONCLUSIONS OF THE MEETING

1. *General objectives of the Constitutional Conference*

(Agenda item 2(a))

The Constitutional Conference reaffirms its intent to complete a comprehensive review of the Constitution of Canada, to assess its adequacy for present and future requirements, and to determine the extent to which constitutional change is desirable either through amendment of the existing Constitution or through promulgation of an entirely new Constitution.

2. *Procedure for constitutional review*

(Agenda item 2(c))

(a) The Constitutional Conference expresses its intent that the review should proceed at an accelerated pace, now that the basic organizational and background work has been carried out. In this connection, the First Ministers will endeavour to hold more frequent sessions of the Constitutional Conference and, in addition, to have informal working sessions with the Continuing Committee of Officials, to provide more continuous direction to the process of constitutional review.

(b) In order to maintain effective co-ordination of the constitutional review, the Conference agrees that:

(i) all special committees of ministers set up by the Constitutional Conference should report to the Constitutional Conference;

(ii) the Continuing Committee of Officials should assist other ministerial committees, as required;

(iii) all special committees of officials should be constituted as sub-committees of the Continuing Committee of Officials;

(iv) the Continuing Committee of Officials is authorized to establish such sub-committees, working groups or task forces as seem to be required for its purpose;

(v) the Secretariat of the Conference should also serve all such ministerial committees and committees of officials.

## CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

## DEUXIÈME RÉUNION

OTTAWA

février 1969

## DÉCISIONS DE LA RÉUNION

1. *Objectifs de la Conférence constitutionnelle—Généralités*

(Article 2(a) à l'Ordre du Jour)

La Conférence constitutionnelle réaffirme son intention de mener à bien une étude globale de la constitution du Canada, de déterminer si celle-ci peut satisfaire aux besoins présents et à venir, et de considérer l'opportunité de la changer, soit en modifiant la constitution actuelle ou en adoptant une nouvelle.

2. *Procédure à suivre pour la révision de la constitution*

(Article 2(c) à l'Ordre du Jour)

(a) La Conférence constitutionnelle exprime son désir de voir le processus de révision se continuer à un rythme accéléré, étant donné que le travail de base a déjà été fait. A cette fin, la Conférence constitutionnelle tentera de se réunir plus fréquemment; de plus les premiers ministres auront des séances de travail avec le Comité permanent des fonctionnaires, afin d'assurer de façon plus soutenue la direction du processus de révision constitutionnelle.

(b) Afin d'assurer la coordination de la révision constitutionnelle, la Conférence a pris les décisions suivantes:

(i) tous les comités ministériels mis sur pied par la Conférence constitutionnelle devront faire rapport à celle-ci;

(ii) le Comité permanent des fonctionnaires sera chargé d'aider les comités ministériels au besoin;

(iii) tous les comités spéciaux de fonctionnaires seront constitués en comités du Comité permanent des fonctionnaires;

(iv) le Comité permanent des fonctionnaires est habilité à mettre sur pied tout sous-comité, groupe de travail ou commission spécialisée, qui lui semblera utile pour poursuivre ses travaux;

(v) le Secrétariat de la Conférence devra desservir tous les comités de la Conférence constitutionnelle aux niveaux des ministres et des fonctionnaires.

### 3. Official Languages

(Agenda item 4(a))

The Constitutional Conference recognizes that important steps have been taken by governments in the past year to encourage a fuller role for the French language throughout Canada, and it affirms that study of linguistic matters should be continued. In particular, the First Ministers agree that:

(a) The recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, together with reports on linguistic matters from the Continuing Committee of Officials and the Sub-Committee on Official Languages, should be referred to a Committee of Ministers which should consider both the constitutional aspects of linguistic matters and the methods of implementation of language policies, including the nature of possible federal assistance for this purpose.

(b) The Royal Commission's reports, together with other aspects of the subject of official languages, should receive such further consideration by the Continuing Committee of Officials and its Sub-Committee on Official Languages as may be required to assist the Committee of Ministers in its task.

### 4. Fundamental Rights

(Agenda item 4(b))

The Constitutional Conference noting the various views and the general interest that have been expressed with regard to guarantees of human rights, including those views brought before the Continuing Committee of Officials, agrees that a Committee of Ministers should be established to study all matters relating to fundamental rights, including the question of entrenchment of such rights in a constitutional charter.

### 5. Distribution of Powers

(Agenda item 4(c))

(a) The Constitutional Conference recognizes as a matter of priority the study of the distribution of powers, in particular the taxing and spending powers, and directs the Continuing Committee of Officials to give its immediate attention to this aspect of the Constitution.

(b) The Constitutional Conference, recognizing the urgency of the matter, agrees that the Tax Structure Committee should be convened for the purpose of examining, and reporting at the earliest opportunity to First Ministers, on:

### 3. Langues officielles

(Article 4(a) à l'Ordre du Jour)

La Conférence constitutionnelle reconnaît que des décisions importantes ont été prises par les divers gouvernements depuis un an afin d'obtenir une meilleure reconnaissance de la langue française à travers le Canada et elle s'engage à continuer l'étude des questions linguistiques. Entre autres, les premiers ministres sont convenus que:

a) Les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, ainsi que les travaux du Comité permanent des fonctionnaires et du Sous-comité sur les langues officielles sur les questions linguistiques, feront l'objet d'un renvoi à un comité de ministres. Ce comité étudiera tant les aspects constitutionnels des questions linguistiques que la mise en œuvre des politiques linguistiques, y compris la nature de toute aide fédérale qui pourrait être disponible à cette fin.

b) Les rapports de la Commission royale ainsi que les autres aspects de la question de langues officielles, feront l'objet d'études par le Comité permanent des fonctionnaires et le Sous-comité sur les langues officielles, selon ce qui sera nécessaire pour aider le Comité des ministres dans sa tâche.

### 4. Droits fondamentaux

(Article 4(b) à l'Ordre du Jour)

La Conférence constitutionnelle a pris note des différents points de vue exprimés et de l'intérêt démontré quant à la garantie de droits de l'homme, y compris les points de vue exprimés au Comité permanent des fonctionnaires et les premiers ministres sont convenus qu'un comité ministériel sera mis sur pied pour étudier toutes les questions relatives aux droits fondamentaux, y compris la question de la garantie constitutionnelle de ces droits dans une charte.

### 5. Répartition des pouvoirs

(Article 4(c) à l'Ordre du Jour)

a) La Conférence constitutionnelle reconnaît que la répartition des pouvoirs est une question prioritaire, surtout en ce qui concerne les pouvoirs d'imposer et de dépense. En conséquence, elle demande au Comité permanent des fonctionnaires d'aborder l'étude de cette question en priorité.

b) La Conférence constitutionnelle, en considération de l'urgence de cette question, convient que le Comité sur le régime fiscal devrait être convoqué afin d'examiner les domaines indiqués ci-dessous et de faire rapport aux premiers ministres dans les plus brefs délais:



(i) the occupancy of available tax fields by each of the provincial governments and the Government of Canada, and

(ii) federal-provincial shared-cost programme arrangements.

To this end the Tax Structure Committee would consider the aggregate of government expenditures and their rate of growth; the tax sources available for financing these expenditures and the potential of the total tax system; the level of borrowing by governments and its effect upon the Canadian economy; and the balance of fiscal responsibilities and resources within each of the provinces and the Government of Canada.

#### *Regional Disparities*

(Agenda item 4 (e))

The Constitutional Conference agrees that:

(a) the promotion of the full development of all parts of Canada is an essential objective of Confederation;

(b) a Committee of Ministers should, taking into account the views and proposals of the various governments, consider the administrative, financial and consultative arrangements and policies and programmes required immediately to reduce regional disparities;

(c) the Continuing Committee of Officials should give special attention to the constitutional aspects of regional disparities, with a view to reporting to a Committee of Ministers as soon as possible.

#### *Reform of institutions linked with federalism—The Senate*

Agenda item 4 (d))

The Constitutional Conference while recognizing that the reform of the Senate must be considered in the context of other matters related to the basic principles, structure and powers of Government in Canada agree that the Committee of Ministers should study possible constitutional provisions relating to the reform of the Senate and should take account particular of the following considerations:

(a) The Senate could represent in a more direct and effective manner than at present, the interests of the provinces and regions of Canada;

(b) One of the ways in which this could be achieved is through appropriate changes in

(i) l'accès de chacun des gouvernements provinciaux et du gouvernement du Canada aux divers champs d'imposition; et

(ii) les ententes fédérales-provinciales relatives aux programmes à frais partagés.

A cette fin, le Comité sur le régime fiscal prendra en considération la somme des dépenses gouvernementales et son taux de croissance, les champs d'imposition disponibles pour le financement de ces dépenses et le potentiel du régime d'imposition, le niveau des emprunts gouvernementaux et ses répercussions sur l'économie canadienne, ainsi que l'équilibre des responsabilités et des ressources fiscales dans chacune des provinces et au niveau du gouvernement du Canada.

#### *6. Disparités régionales*

(Article 4(e) à l'Ordre du Jour)

La Conférence constitutionnelle convient que:

a) un des objectifs fondamentaux de la Confédération est le développement de toutes les régions du Canada;

b) un comité de ministres sera chargé d'étudier les arrangements administratifs et financiers ainsi que les organismes consultatifs nécessaires à la mise sur pied de politiques et de programmes propres à atténuer rapidement les disparités régionales—ceci en tenant compte des points de vue et des propositions des divers gouvernements et

c) le Comité permanent des fonctionnaires devra accorder une attention particulière aux aspects constitutionnels de la question des disparités régionales en vue de faire rapport à un comité ministériel aussitôt que possible.

#### *7. Réforme des institutions liées au fédéralisme—Le Sénat.*

(Article 4(d) à l'Ordre du Jour)

La Conférence constitutionnelle reconnaît que la réforme du Sénat doit être étudiée en même temps que les autres questions reliées aux principes de base, à la structure et aux pouvoirs du gouvernement du Canada. Il est convenu qu'un comité de ministres devra étudier les clauses constitutionnelles qui pourraient être introduites relativement à la réforme du Sénat, compte tenu des considérations suivantes:

a) le Sénat pourrait représenter d'une façon plus directe et plus efficaces les intérêts provinciaux et régionaux que ce n'est le cas actuellement;

b) ceci pourrait être obtenu par l'introduction de changement dans la procédure de

the method of selecting Senators, and another could be by altering the tenure of office of Senators;

(c) It might be appropriate for the Senate to be provided with certain special powers in order to make it a more effective instrument of federalism, while at the same time adjusting its role in relation to legislation generally;

(d) The distribution of membership should reflect in an equitable manner the provinces and regions of Canada;

(e) The Government of Canada should continue to be responsible only to the House of Commons.

#### 8. Reform of institutions linked with federalism—The Judiciary

(Agenda item 4(d))

The Constitutional Conference agrees that:

(a) The Constitution should provide for the independence of the Judiciary;

(b) A Committee of Ministers should, taking into account the views and proposals of the various governments, consider further provisions concerning the Supreme Court and the Judiciary.

#### 9. Reform of institutions linked with federalism—The National Capital

(Agenda item 4(d))

The Constitutional Conference, subject to any comments that may be submitted, agrees that:

(a) The cities of Ottawa and Hull and the their surrounding areas shall be the Canadian Capital area;

(b) No changes be made to provincial boundaries or to the constitutional responsibilities of the governments concerned.

(c) The boundaries of the Canadian Capital area are to be established by agreement of the governments concerned;

(d) In line with the aforementioned objectives, steps must be taken so that the two official languages and the cultural values common to all Canadians are recognized by all governments concerned in these two cities and in the Capital Region in general, so that all Canadians may have a feeling of pride and participation in, and attachment to their Capital.

(e) That the study committee on the Canadian Capital continue its work, giving particular importance to the following:

nominations et dans la durée des fonctions des sénateurs;

c) il pourrait être opportun d'attribuer au Sénat certaines fonctions particulières afin d'en faire un instrument plus approprié au fédéralisme; il faudrait aussi revoir son rôle quant à la législation en général;

d) la répartition des sièges devrait refléter de façon équitable les diverses provinces et régions du Canada;

e) le gouvernement du Canada devrait continuer de n'être responsable qu'à la Chambre des communes.

#### 8. Réforme des institutions liées au fédéralisme—Les tribunaux

(Article 4(d) à l'Ordre du Jour)

La Conférence constitutionnelle est convenue que:

a) l'indépendance des tribunaux et des juges devrait faire l'objet d'une disposition constitutionnelle;

b) un comité de ministres devrait étudier les autres clauses constitutionnelles relatives aux tribunaux et à la Cour suprême, compte tenu des points de vue et des propositions de divers gouvernements.

#### 9. Réforme des institutions liées au fédéralisme—La capitale nationale

(Article 4(d) à l'Ordre du Jour)

La Conférence constitutionnelle, sous réserve de tout commentaire qui pourrait être présenté, est convenue...

a) que les villes d'Ottawa et de Hull et leurs environs constituent la région de la capitale canadienne;

b) qu'il n'y ait aucune modification des frontières interprovinciales ni des attributions constitutionnelles des gouvernements concernés.

c) que les limites de la région de la capitale canadienne soient établies après entente entre lesdits gouvernements;

d) que, conformément aux objectifs antérieurement établis il y a lieu de faire en sorte que les deux langues officielles et les valeurs culturelles communes à tous les Canadiens soient reconnues par tous les gouvernements concernés dans ces deux villes et dans la région de la capitale en général, de façon que tous les Canadiens puissent y trouver un sujet de fierté, d'appartenance et de participation;

e) que le comité préparatoire de la capitale canadienne poursuive ses travaux et qu'il apporte une attention particulière aux questions suivantes:

(i) the definition of adjacent areas which would eventually constitute, along with the cities of Ottawa and Hull, and their surrounding areas, the Canadian Capital Region.

(ii) the study of the administration and the financing of a tripartite organization.

(i) la définition des régions limitrophes qui pourraient éventuellement constituer, avec Ottawa et Hull, la région de la capitale canadienne, et

(ii) l'étude des méthodes de fonctionnement et de financement d'un organisme tripartite.

#### CONSTITUTIONAL CONFERENCE

FIRST WORKING SESSION

JUNE 11-12, 1969

REPORT ON THE CONCLUSIONS  
OF THE MEETING

#### CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

PREMIÈRE SÉANCE DE TRAVAIL

LES 11 ET 12 JUIN 1969

RAPPORT SUR LES CONCLUSIONS  
DE LA RÉUNION



## CONSTITUTIONAL CONFERENCE

## FIRST WORKING SESSION

JUNE 11-12, 1969

REPORT OF THE CONCLUSIONS  
OF THE MEETING

The Prime Ministers and Premiers held their First Working Session in Ottawa on June 11 and 12, 1969.

The agenda of the meeting was as follows:

1. Distribution of Powers in the Constitution: a) The Taxing Powers; b) The Spending Powers.
2. Constitutional Aspects of Regional Disparities.
3. Progress Reports from Committees of Ministers.
4. Programme of Work for the Constitutional Review.
5. Other Business.

*Item 1—General*

In the consideration of this item, all governments noted that the present discussions about the taxing and spending powers were subject to a satisfactory division of powers being developed. The Government of Canada and several provinces were concerned that any agreement on the taxing and spending powers was subject to a distribution of legislative powers which would ensure a strong central government. Some provinces made the point that federalism also meant strong provincial governments.

*Agenda Item 1 a) —*

With one exception, the First Ministers agreed that Parliament and the provincial legislatures should generally have access to all tax fields, the power of the Parliament of Canada applying across the country and the power of each provincial legislature applying within that province. In applying this principle, the following objectives were accepted:

- (i) The "within the province" limitation of provincial taxing powers should generally be applied with respect both to direct and indirect taxes, so as to protect the taxpayer against the taxation of his

## CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

## PREMIÈRE SÉANCE DE TRAVAIL

LES 11 ET 12 JUIN 1969

RAPPORT SUR LES CONCLUSIONS  
DE LA RÉUNION

Les premiers ministres ont tenu leur première séance de travail à Ottawa, les 11 et 12 juin 1969.

L'ordre du jour de la réunion était le suivant:

1. Répartition des compétences dans la constitution: a) Les pouvoirs d'imposer; b) Les pouvoirs de dépenser.
2. Aspects constitutionnels des disparités régionales.
3. Rapports préliminaires des comités ministériels.
4. Programme de travail de la révision constitutionnelle.
5. Autres questions.

*Ordre du jour—Article 1—Considérations générales*

En étudiant cette question, tous les gouvernements font remarquer que les discussions actuelles au sujet des pouvoirs d'imposer et de dépenser sont subordonnées à l'élaboration éventuelle d'une répartition des compétences satisfaisantes. Le gouvernement du Canada et plusieurs gouvernements provinciaux soulignent que toute entente au sujet des pouvoirs d'imposer et de dépenser est subordonnée à une répartition des compétences législatives garantissant l'existence d'un gouvernement central fort. Certaines provinces déclarent que le fédéralisme suppose aussi l'existence de gouvernements provinciaux forts.

*Ordre du jour—Article 1 a)*

A une exception près, les premiers ministres se sont entendus pour dire que le Parlement et les Assemblées législatives devraient en général avoir accès à tous les champs d'imposition, la compétence du Parlement s'appliquant à l'ensemble du Canada et la compétence de chaque Assemblée législative à l'intérieur de la province. En application de ce principe, les objectifs suivants sont acceptés:

- (i) La restriction à l'effet que les pouvoirs provinciaux d'imposer ne s'appliquent que «dans la province» devrait en général être mise en œuvre dans les impôts directs et indirects, de façon à protéger

income, property or purchases by more than one province.

(ii) The taxing powers of both Parliament and the provincial legislatures should be limited so as to avoid the erection of "tax barriers" to interprovincial trade, and the power to impose customs duties should continue to be confined to Parliament alone.

(iii) Considering that both Parliament and the provincial legislatures would have access in general to the same sources of tax revenue, there should be more regular and adequate federal-provincial consultations.

It was recognized that the principle of general access to all tax fields would not enable provincial governments equally to discharge their constitutional responsibilities, and therefore Parliament should have the explicit power to make equalization grants to provincial governments. One province advocated that, instead of equalization grants to governments, there be established a basic income for all Canadians.

While some differences of views were expressed, the First Ministers agreed that the continuing Committee of federal and provincial officials be instructed to consider further on these principles, if formally accepted, might be applied in a revised constitution and, in particular, to consider the alternative method of their application to the taxation of estates, transactions and real property. Certain provinces expressed the view that death duties and real property taxes should be exempted from the principle of access.

The Conference recognized that the discussions on the use by Parliament and the legislatures of their taxing powers should proceed concurrently with the constitutional discussions, and that such discussions would be of continuing importance in relation to the discharge by governments of their constitutional responsibilities.

(agenda Item 1 b)—

The second major item of discussion concerned the exercise of the spending power of Parliament of Canada. Most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals or to institutions should not be subjected to any constitu-

contribuable contre l'imposition de son revenu, de ses biens ou de ses achats par plus d'une province.

(ii) Les pouvoirs d'imposer du Parlement et des Assemblées législatives devraient être limités afin d'éviter que ne s'érigent des barrières tarifaires au détriment du commerce interprovincial. Le pouvoir de prélever des tarifs douaniers devrait continuer à être réservé exclusivement au Parlement.

(iii) Étant donné que le Parlement et les Assemblées législatives auraient généralement accès aux mêmes sources fiscales, il devrait y avoir des consultations fédérales-provinciales plus adéquates et à intervalles plus réguliers.

On reconnaît que le principe de l'accessibilité générale à tous les champs d'imposition ne permettrait pas à tous les gouvernements de répondre de la même façon à leurs obligations constitutionnelles. Par conséquent, le Parlement devra posséder le pouvoir explicite d'octroyer des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux. Une province propose que l'on remplace les versements de péréquation aux gouvernements provinciaux par un régime de revenu garanti pour tous les Canadiens.

Malgré certaines divergences de vues, les premiers ministres ont convenu de charger le Comité permanent des fonctionnaires (fédéraux et provinciaux) d'étudier plus à fond la façon dont ces principes pourraient, s'ils étaient formellement acceptés, s'appliquer dans une constitution révisée. Plus particulièrement, le Comité permanent devra étudier comment ces principes s'appliqueraient à l'imposition des successions, des transactions et de la propriété foncière. Certaines provinces sont d'avis que les droits successoraux et l'impôt foncier devraient faire exception au principe de l'accessibilité.

Les premiers ministres ont convenu que les discussions sur l'emploi que font le Parlement et les Assemblées législatives de leurs pouvoirs d'imposer devraient se poursuivre parallèlement aux discussions constitutionnelles et que ces discussions sont importantes pour les mesures à prendre par les gouvernements pour satisfaire à leurs obligations constitutionnelles.

Ordre du jour—Article 1 b):

Le deuxième sujet important à l'ordre du jour touchait l'emploi du pouvoir de dépenser du Parlement du Canada. La plupart des délégations sont tombées d'accord pour affirmer que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus ou aux institu-

tional limitation; one province, however, reserved its position until the question of the distribution of powers had been dealt with, while some other provinces expressed the view that this federal power should in practice be exercised in consultation with the provinces. It was also noted that some differentiation of institutions might be required before this principle could be finally accepted.

There was general agreement that there should be no constitutional restriction on the power of the Parliament of Canada to make unconditional grants to provincial governments; one province, however, expressed the view that the establishment of a negative income tax plan, administered by the Government of Canada, would make such payments unnecessary.

It was generally agreed that the Parliament of Canada should continue to have the power to make conditional grants to provincial governments, provided there is a satisfactory formula for determining a national consensus in favour of particular programmes, and provided there is a satisfactory formula for compensation in non-participating provinces.

With respect to the formula for determining the consensus, there was agreement that the Parliament of Canada and the provincial legislatures would be the appropriate bodies to determine whether a consensus exists, and there was general agreement that the formula should reflect the regional character of the country. However, one province stated that while it agreed with the principle of establishing a consensus, it considered that the formula for amending the Constitution might well provide the basis for reaching consensus. It was further agreed that the Continuing Committee of Officials should look again at alternative formulae.

There was general agreement that there should be no fiscal penalty upon the people of the non-participating provinces and that the ways of achieving this would be discussed at future meetings.

#### *Agenda Item 2—*

The First Ministers agreed that the objective of reducing disparities across the country should be written into the preamble of a revised constitution as a basic goal of the Canadian people. Some provinces argued further that the Constitution should impose on the Federal Government a specific obligation

tions ne devrait faire l'objet d'aucune restriction constitutionnelle. Toutefois, une province a décidé de réserver sa position sur le sujet jusqu'à ce que l'on ait traité de la répartition des compétences. D'autres provinces ont exprimé l'avis que ce pouvoir fédéral devrait, dans la pratique, être exercé en consultation avec les provinces. On a également noté qu'il serait peut-être nécessaire d'établir certaines distinctions entre les institutions avant que le principe puisse être accepté de façon définitive.

On admet généralement qu'il ne devrait avoir aucune restriction constitutionnelle au pouvoir du Parlement du Canada d'octroyer des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux. Cependant, une province a exprimé l'avis qu'un impôt négatif sur le revenu, administré par le gouvernement du Canada, éliminerait la nécessité de tels versements.

On admet généralement que le Parlement du Canada devrait pouvoir continuer à détenir le pouvoir d'octroyer des subventions constitutionnelles aux gouvernements provinciaux à condition que l'on puisse trouver une formule satisfaisante pour déterminer s'il y a un accord national au sujet de l'opportunité d'un programme particulier et à condition qu'on arrive à une formule satisfaisante de compensation dans les provinces non-participant.

Pour ce qui est de la formule qui servirait à déterminer s'il y a ou non un accord général, on admet que le Parlement du Canada et les gouvernements provinciaux seraient les organismes appropriés pour déterminer l'existence de cet accord. On admet également que la formule devrait refléter le caractère régional du pays. Toutefois, une province déclare qu'elle soit d'accord avec le principe, mais qu'elle considère que la formule de justification de la constitution pourrait servir de base pour arriver à un accord général. On s'entend de plus pour confier au Comité permanent des fonctionnaires la tâche d'étudier, en plus du nouveau, les autres formules possibles.

On s'entend généralement pour admettre que les personnes qui habitent les provinces non-participantes ne devraient pas encoir une punition fiscale et que la méthode qui permettra d'éviter cette difficulté devrait être l'objet de discussions subséquentes.

#### *Ordre du jour—Article 2:*

Les premiers ministres sont convenus que l'objectif visant la diminution des disparités régionales au pays devrait être inclus dans le préambule écrit d'une constitution révisée. Parmi les objectifs fondamentaux pour le peuple canadien. Certaines provinces sont même allées plus loin, réclamant l'im-



alleviate disparities. First Ministers agreed at future discussions on the division of powers, it will be important to ensure that federal and the provincial governments have appropriate powers to work toward this objective.

#### enda Item 3—

The Working Session was advised of the progress which had been made by Committees of Ministers on the following matters:

Official Languages  
Fundamental Rights  
The Judiciary  
The Senate

The First Ministers took note of the progress made and agreed that all the Committees should endeavour to meet again and report there to the Constitutional Conference before its next meeting.

#### enda Item 4—

The Prime Ministers and Premiers agreed to meet again before the end of the year.

tion dans la constitution d'une disposition qui obligerait le gouvernement fédéral à travailler pour diminuer ces disparités. Les premiers ministres se sont entendus pour dire qu'au cours d'une discussion ultérieure sur la répartition des compétences il sera important de s'assurer que les gouvernements fédéral et provinciaux auront les pouvoirs nécessaires pour atteindre cet objectif.

#### Ordre du jour—Article 3:

Les premiers ministres sont mis au courant des progrès accomplis par les comités ministériels sur les sujets suivants:

langues officielles  
droits fondamentaux  
système judiciaire  
Sénat

Les premiers ministres ont pris note des progrès réalisés à ce jour et se sont entendus pour affirmer que tous les comités devraient poursuivre leurs travaux et présenter de nouveaux rapports à la Conférence constitutionnelle avant sa prochaine réunion.

#### Ordre du jour—Article 4:

Les premiers ministres conviennent de se rencontrer à nouveau d'ici la fin de l'année.

CONSTITUTIONAL CONFERENCE

THIRD MEETING

OTTAWA

DECEMBER 1969

CONCLUSIONS OF THE MEETING

CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

TROISIÈME RÉUNION

OTTAWA

DÉCEMBRE 1969

DÉCISIONS DE LA RÉUNION

## CONSTITUTIONAL CONFERENCE

## THIRD MEETING

## OTTAWA

DECEMBER 1969

## CONCLUSIONS OF THE MEETING

1. *Progress and Procedure in the Constitutional Review*

The Prime Ministers and Premiers noted that progress had been achieved in the course of 1969 in the "comprehensive review of the Constitution of Canada" that had been agreed upon at the Second Meeting. The procedure adopted in February 1969 provided for working by means of "more frequent sessions of the Constitutional Conference", interspersed with "informal working sessions", together with the reference of particular problems to special Committees of Ministers, the Continuing Committee of Officials and Sub-Committees of Officials. The Conference affirmed its intention to continue this procedure in 1970 and agreed, subject to further discussion at the Federal-Provincial Conference of Prime Ministers and Premiers to be held in February 1970, that a Working Session would be planned for June 1970, and the Fourth Session of the Conference for the autumn.

2. *Income Security and Social Services*  
(Agenda Item 1(a))

The Constitutional Conference considered the distribution of powers in relation to the fields of income security and social services to try to determine what would be most appropriate to meet the needs of Canadians in the future.

The Conference recognized that there were many complex considerations arising out of the various proposals for distribution of powers related to income security and social services and that the views of governments were necessarily tentative until these considerations could be fully assessed. While there was not full agreement on the definitions, the discussion was carried out under the following categories suggested in the federal proposal, namely,

- (i) Income Support;
- (ii) Income Insurance;
- (iii) Social Services.

(i) *Income Support*

Quebec maintained the position that the provinces should have exclusive jurisdiction in the

## CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

## TROISIÈME RÉUNION

## OTTAWA

décembre 1969

## CONCLUSIONS DE LA RÉUNION

1. *Progrès et procédure de la révision constitutionnelle*

Les premiers ministres constatent que «révision globale de la constitution du Canada» qu'on était convenu de mener à bien lors de la deuxième réunion, a progressé au cours de l'année 1969. La procédure adoptée en février 1969 prévoyait que l'on devrait «réunir plus fréquemment» et tenir à l'occasion des «séances de travail», tout en renvoyant certains problèmes particuliers devant les comités ministériels spéciaux, le Comité permanent des fonctionnaires et les sous-comités de fonctionnaires. La Conférence réaffirme son intention de continuer à utiliser cette procédure en 1970. Sous réserve de discussions ultérieures à la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui doit avoir lieu en 1970, on convient de prévoir la tenue d'une séance de travail, en juin 1970, et de la quatrième réunion de la Conférence, l'automne.

2. *Sécurité du revenu et services sociaux*  
(Article 1(a) à l'ordre du jour)

La Conférence constitutionnelle étudie la répartition des compétences en ce qui concerne la sécurité du revenu et les services sociaux, afin de tenter de déterminer quel serait la meilleure façon de subvenir aux besoins futurs des Canadiens.

Les participants à la Conférence se sont d'avis que les diverses propositions portant sur la répartition des compétences en matière de sécurité du revenu et de services sociaux soulèvent plusieurs questions complexes que les positions des gouvernements : nécessairement de nature provisoire, jusqu'à ce que l'on puisse apprécier pleinement la teneur de ces questions. On ne s'entend tout à fait sur les définitions, mais la discussion porte sur les rubriques suivantes connues dans la proposition fédérale:

- (i) Le soutien du revenu;
- (ii) L'assurance-revenu;
- (iii) Les services sociaux.

(i) *Le soutien du revenu*

Le Québec maintient sa position, à savoir que les provinces devraient avoir une compétence exclusive en matière de

field of income support. Other First Ministers accepted the principle that Parliament and the provincial legislatures have and should continue to have powers to make general income support payments to persons. Some provinces expressed the view generally that the basic income support payments could logically be made by the Federal Government.

#### (i) *Income Insurance*

The Conference considered the Federal proposal that Parliament and provincial legislatures ought to have concurrent powers in respect of income insurance matters, with the exceptions that: unemployment insurance should continue to be a matter of exclusive federal jurisdiction; workmen's compensation should continue to be a matter of exclusive provincial jurisdiction; retirement insurance should continue to be a matter of concurrent jurisdiction, but with federal powers becoming paramount.

Doubt was expressed by some that federal paramountcy in the matter of retirement insurance was required or desirable. It was apparent that there were different views concerning the meaning of paramountcy and the implications of providing for federal paramountcy in the case of retirement insurance. It was agreed that the Continuing Committee of Officials should undertake a detailed examination of the application of the concept of paramountcy, federal or provincial, in the field of public retirement insurance.

#### (ii) *Social Services*

It was generally agreed that provincial legislatures ought to continue to have exclusive jurisdiction over social services. Several provinces proposed that concurrent jurisdiction in this field should be considered. It was recognized that the federal government could, for the purpose of achieving national objectives, continue to use its spending power, subject to conditions to be defined, to make conditional grants to provincial governments in respect of those services.

There was a question whether federal manpower programmes had components which were essentially social services. The view was put forward notably by the federal government that manpower services were an essential part of the general economic powers and should be considered further when the subject of economic powers came up. In addition,

tence exclusive dans le domaine du soutien du revenu. D'autres premiers ministres endossent le principe que le Parlement et les Assemblées législatives provinciales ont et devraient continuer d'avoir le pouvoir d'effectuer des paiements généraux de soutien du revenu aux individus. Certaines provinces expriment l'opinion qu'en règle générale, les paiements de soutien du revenu de base pourraient logiquement être versés par le gouvernement fédéral.

#### (ii) *L'assurance-revenu*

La Conférence étudie la proposition fédérale à l'effet que le Parlement et les Assemblées législatives des provinces devraient avoir une compétence concurrente en ce qui concerne les questions d'assurance-revenu, sauf que: l'assurance-chômage devrait continuer à ressortir exclusivement au gouvernement fédéral; l'indemnisation des accidentés du travail devrait continuer à ressortir exclusivement aux provinces;—l'assurance-retraite devrait continuer à faire l'objet d'une compétence concurrente, mais le gouvernement fédéral devrait obtenir la primauté à ce titre.

D'aucuns doutent que la primauté du gouvernement fédéral, pour ce qui relève de l'assurance-retraite, soit nécessaire ou souhaitable. Il ressort clairement des délibérations qu'il y a des opinions diverses en ce qui concerne le sens de la primauté et les répercussions que comporte l'exercice de la primauté fédérale dans le cadre de l'assurance-retraite. On convient que le Comité permanent des fonctionnaires devrait faire une étude détaillée de l'application du concept de la primauté, fédérale ou provinciale, dans le domaine de l'assurance-retraite publique.

#### (iii) *Les services sociaux*

On convient généralement que les assemblées législatives provinciales doivent continuer à exercer une compétence exclusive en ce qui concerne les services sociaux. Plusieurs provinces proposent qu'on étudie la possibilité d'établir une compétence concurrente dans ce domaine. On reconnaît que pour réaliser des objectifs nationaux, le gouvernement fédéral pourrait continuer à exercer son pouvoir de dépenser, sous réserve de conditions à définir, afin de verser des subventions conditionnelles aux gouvernements provinciaux à l'égard de ces services.

On soulève la question de programmes fédéraux de main-d'œuvre comportant des éléments qui sont essentiellement des services sociaux. On émet l'avis, notamment le gouvernement fédéral, que les services de main-d'œuvre constituent un élément essentiel des pouvoirs économiques généraux et devraient faire l'objet d'une étude plus poussée lors-



it was agreed however that the appropriate federal and provincial ministers should examine the question whether the needs of the country could be more effectively met if the social aspects of manpower services were carried out by the provinces.

### 3. The Spending Power: Federal Grants to Provincial Governments

(Agenda Item 1(b))

The Conference considered two questions raised in the federal proposals: the determination as to when there was a sufficient consensus favouring the introduction of new shared-cost programmes in fields of exclusive provincial jurisdiction, and the method which might be adopted for avoiding a fiscal penalty on the people of the provinces which decided not to participate in the programmes.

(1) *Consensus*—Most first Ministers agreed that the Constitution ought to require the determination of a consensus, on a regional basis, before the Parliament of Canada could enact new and general shared-cost programmes in areas of provincial jurisdiction. The principal suggestions were that the legislatures of three out of four, or three out of five regions of Canada having a majority of the population, ought to be required to agree to any proposal from Parliament for a new federal-provincial programme before it could become effective. (Where a region contained three or four provinces the approval of two legislatures would be required.)

The governments of Manitoba and New Brunswick were of the view that no formal requirement should exist as to how many provinces must agree before Parliament could undertake a new general shared-cost programme. Rather the Constitution should impose an obligation upon the federal government to consult all provinces before initiating such programmes.

#### (ii) Compensation in Non-Participating Provinces—

It was recalled that the Constitutional Conference had agreed in June that there should be no fiscal penalty upon the people of the provinces whose provincial legislatures had decided against participating in a particular federal-provincial programme.

qu'on traitera de la question des pouvoirs économiques. Par ailleurs, on convient cependant que les ministres fédéraux et provinciaux concernés devront étudier la question de savoir si l'on peut répondre plus efficacement aux besoins du pays en confiant les aspects sociaux des services de main-d'œuvre aux provinces.

### 3. Le pouvoir de dépenser: subventions fédérales aux gouvernements provinciaux (Article 1 (b) à l'Ordre du jour)

Les participants à la Conférence se penchent sur deux questions soulevées dans les propositions fédérales: la détermination d'un accord national satisfaisant en faveur de la mise en œuvre de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive et la méthode susceptible d'être adoptée pour que l'on évite de faire encourir à la population des provinces qui décident de ne pas participer aux programmes, une pénalité fiscale.

(i) *Accord national*—La plupart des premiers ministres conviennent qu'il faut prévoir dans la constitution une façon de déterminer l'accord national, sur une base régionale, avant que le Parlement du Canada puisse établir de nouveaux programmes à frais partagés de portée générale dans des domaines ressortissant aux provinces. Aux termes des principales propositions, on devrait exiger que les assemblées législatives de trois des quatre régions, ou de de trois des cinq régions du Canada avec une majorité de population conviennent de toute proposition du Parlement concernant un nouveau programme fédéral-provincial, avant que ce dernier entre en vigueur. (Lorsqu'une région englobe trois ou quatre provinces, il faudrait s'assurer l'approbation de deux assemblées législatives.)

Les gouvernements du Manitoba et du Nouveau-Brunswick expriment l'avis qu'il n'existerait aucune exigence officielle en ce qui concerne le nombre de provinces qui doivent donner leur accord avant que le Parlement n'entreprenne un nouveau programme à frais partagés de portée générale. Le gouvernement fédéral devrait plutôt être tenu, en vertu de la Constitution, de consulter toutes les provinces avant de mettre en œuvre des programmes de cette nature.

#### (ii) Compensation aux provinces non participantes—

On rappelle que la Conférence constitutionnelle était convenue, en juin dernier, que l'on ne ferait subir aucune pénalité fiscale à la population des provinces dont les assemblées législatives décideraient de ne pas participer à un programme fédéral-provincial donné.

Three views were expressed as to how a fiscal penalty could be avoided. The first was that the people in such provinces themselves ought to be compensated in an amount which in the aggregate would equal the per capita federal payments to participating provinces. The second view was that the governments of the non-participating provinces ought to receive unconditional grants equal to the conditional grants they would have received had they agreed to participate in the federal-provincial programme. The third view was that taxes imposed by the federal government for the purpose of financing a particular shared-cost programme should not be levied in a non-participating province. It was agreed to defer discussion of this question until further aspects of the distribution of powers had been considered.

#### 4. Taxation

##### (Agenda Item 1 (c))

The Constitutional Conference agreed that the Continuing Committee of Officials and its Sub-Committees should continue with the work in progress on the alternative ways of handling sales taxes and death duties in a new or revised Constitution.

#### 5. Regional Disparities

##### (Agenda Item 2)

The Conference reiterated the earlier agreement that the objective of reducing disparities across the country should be written into the preamble of a revised Constitution as a basic goal of the Canadian people.

It was recognized that both levels of government had responsibility for the achievement of this goal and that each should have appropriate powers for this purpose. Eight provinces and the federal government agreed that the federal government should have the power to alleviate regional disparities in relation to the income of individuals, inequality of economic development and standards of public services. British Columbia and Alberta advanced the view that, instead, a guaranteed annual income would remove disparities between individuals wherever they might be in Canada and therefore the effect would be to lessen regional disparities.

There was some support for the inclusion of a substantive provision in the body of the Constitution which would set forth the obli-

On formule trois opinions quant aux méthodes qui permettraient d'éviter les pénalités fiscales. La première prévoit un versement de compensation aux personnes de ces provinces, la somme de ces paiements correspondant aux versements fédéraux par habitant dans les provinces participantes. Aux termes de la deuxième opinion, les gouvernements des provinces non participantes devraient recevoir des subventions inconditionnelles correspondant aux subventions conditionnelles qu'elles auraient autrement reçues si elles avaient décidé de participer au programme fédéral-provincial. En vertu de la troisième opinion, il s'agirait de ne pas prélever dans une province non participante les impôts perçus par le gouvernement fédéral aux fins de financer un programme à frais partagés donné. On convient de suspendre les délibérations sur cette question jusqu'à ce que l'on ait étudié d'autres aspects de la répartition des compétences.

#### 4. Fiscalité

##### (Article 1(c) à l'ordre du jour)

La Conférence constitutionnelle convient que le Comité permanent des fonctionnaires et ses sous-comités poursuivent les travaux en cours sur les méthodes possibles d'envisager la taxe de vente et les droits successoraux dans le cadre d'une constitution nouvelle ou révisée.

#### 5. Disparités régionales

##### (Article 2 à l'ordre du jour)

Les participants à la Conférence conviennent de nouveau que l'atténuation des disparités au pays devrait figurer dans le préambule d'une constitution révisée en tant qu'objectif fondamental de la nation canadienne.

On reconnaît que la réalisation de cet objectif incombe aux deux paliers de gouvernement et que chacun d'entre eux devrait disposer des pouvoirs voulus pour mener cette tâche à bien. Huit provinces et le gouvernement fédéral conviennent que ce dernier devrait avoir le pouvoir d'atténuer les disparités régionales en ce qui concerne le revenu des particuliers, les inégalités sur le plan de l'expansion économique et aussi, d'élaborer des normes relatives aux services publics. La Colombie-Britannique et l'Alberta expriment l'opinion que, comme solution de rechange, le revenu annuel garanti pourrait supprimer les disparités entre les individus, où qu'ils habitent au Canada, et qu'il en résulterait une atténuation des disparités régionales.

D'aucuns favorisent l'inclusion d'une disposition formelle dans la constitution qui exposerait les obligations du gouvernement fédéral

gation, not subject to judicial review, of the federal and provincial governments related to regional disparities.

Because of the significance of the legal questions raised in the discussion, the Conference agreed that the Continuing Committee of Officials should give further study to the implications of placing specific clauses in the Constitution.

#### 6. Reports from Committees of Ministers (Agenda Item 3)

(a) The Constitutional Conference received the Progress Report of the Committee of Ministers of Fundamental Rights, and agreed that the Committee should be asked to proceed as quickly as possible with the programme of work proposed in the Report.

(b) The Constitutional Conference received the Progress Report of the Committee of Ministers on the Judiciary, and requested the Committee to carry out the work programme it had proposed in its Report.

(c) The Constitutional Conference received the Progress Report of the Committee of Ministers on Official Languages. It was agreed that bilateral discussions should proceed as quickly as possible between the federal government and the provinces concerning the federal proposal for financial and technical co-operation in implementing the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. It was agreed, also, that the Sub-Committee on Official Languages and, if it were desired, the Committee of Ministers, should meet again after the bilateral consultations had been completed.

#### 7. Future Programme of Work (Agenda Item 4)

First Ministers agreed to meet in camera in Ottawa on the 16th of February to discuss non-constitutional matters, essentially the economic situation, pollution and the report of the Tax Structure Committee.

et des provinces pour ce qui relève des disparités régionales, obligations qui ne seraient pas assujetties au contrôle judiciaire.

En raison de l'importance des questions juridiques soulevées au cours de la discussion, la Conférence convient que le Comité permanent des fonctionnaires devrait étudier plus en fond les répercussions de l'insertion de clauses bien précises dans la constitution.

#### 6. Rapports des comités ministériels (Article 3 à l'ordre du jour)

(a) La Conférence constitutionnelle est saisie du rapport intérimaire du Comité ministériel des droits fondamentaux et elle convient que l'on devrait demander à ce Comité de s'acquitter aussi rapidement que possible du programme de travail exposé dans le rapport.

(b) La Conférence constitutionnelle est saisie du rapport intérimaire du Comité ministériel sur le système judiciaire, et demande au Comité de s'acquitter du programme de travail proposé dans son rapport.

(c) La Conférence constitutionnelle est saisie du rapport intérimaire du Comité ministériel des langues officielles. On convient que les discussions bilatérales se poursuivent aussi rapidement que possible entre le gouvernement fédéral et les provinces en ce qui concerne la proposition fédérale de collaboration financière et technique en vue de la mise en œuvre des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. On convient également que le Sous-comité des langues officielles et, au besoin, le Comité ministériel, se réunissent de nouveau après la conclusion des consultations bilatérales.

#### 7. Programme de travail (Article 4 à l'ordre du jour)

Les premiers ministres conviennent de réunir à huis clos à Ottawa, le 16 février, pour discuter de questions non constitutionnelles, plus particulièrement de la conjoncture économique, de la pollution et du rapport du Comité du régime fiscal.



Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

LIBRARY

AUG 10 1970

UNIVERSITY OF TORONTO

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

of

du

THE SENATE

SÉNAT

and of

et de

THE HOUSE OF COMMONS

LA CHAMBRE DES COMMUNES

on the

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 2**

TUESDAY, JUNE 9, 1970

LE MARDI 9 JUIN 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See *Minutes of Proceedings*)

(Voir les *Procès-verbaux*)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Connolly (*Ottawa West*),  
Cook,  
Flynn,  
Giguère

Grosart,  
Lang,  
Macdonald (*Cape  
Breton*),

MacDonald,  
Phillips (*Rigaud*)—10.

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Alexander,  
Allmand,  
Asselin,  
Baldwin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,

Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Lewis,  
Marceau,

McQuaid,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Woolliams—20.

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick J. Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

# MINUTES OF PROCEEDINGS

# PROCÈS-VERBAL

Tuesday, June 9, 1970.  
(5)

Le mardi 9 juin 1970  
(5)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3:40 p.m. The Joint Chairman, Senator Lamontagne, presided.

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit cet après-midi à 3h 40. Le coprésident, le sénateur Lamontagne, occupe le fauteuil.

## Members present:

## Présents:

*Representing the Senate:* Senators Cook, Flynn, Grosart, Lamontagne and Macdonald (Cape Breton).—(5).

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cook, Flynn, Grosart, Lamontagne et Macdonald (Cape Breton)—(5).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Alexander, Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau and McQuaid.—(11).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Alexander, Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau et McQuaid—(11).

*Also present:* From the Senate: Senator Yzyk; From the House of Commons: Mr. Ritchie, M.P.

*Également présents:* Du Sénat: M. le sénateur Yzyk; de la Chambre des communes: M. le député Ritchie.

*Witnesses:* Messrs. R. G. Robertson, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, and E. Gallant, Deputy Secretary to the Cabinet (Federal-Provincial Relations).

*Témoins:* MM. R. G. Robertson, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet et E. Gallant, sous-secrétaire du Cabinet (relations fédérales-provinciales).

The Joint Chairman introduced the witnesses. Mr. Robertson made a statement on "Federalism for the Future" and on constitutional reform generally, after which he was questioned.

Le coprésident présente les témoins. M. Robertson fait une déclaration sur «le fédéralisme et l'avenir» et sur l'étude constitutionnelle en général, après quoi il est interrogé.

After the questioning being completed, the Joint Chairman thanked the witnesses, and they were excused.

Plus tard, l'interrogatoire terminé, le coprésident remercie les témoins et leur permet de se retirer.

At 5:44 p.m. the Committee adjourned to Thursday, June 11, 1970.

A 5h 44, la séance du Comité est levée jusqu'au jeudi 11 juin 1970.

*Le greffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Clerk of the Committee.*





## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 9, 1970

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 9 juin 1970.

1538

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senators and members, we are meeting this afternoon to discuss a special background paper entitled *Federalism or the Future*.

Nous avons parmi nous, cet après midi, MM. Gordon Robertson et Edgar Gallant ainsi que d'autres à l'autre table, où je vois, en particulier, M. Bryce, qui sont ici pour non seulement expliquer le travail que ce document a demandé mais aussi, à l'occasion, je l'espère, pour répondre aux questions très faciles qui leur sont posées.

Comme vous le savez, M. Gordon Robertson a maintenant, malgré son jeune âge, une longue carrière dans la fonction publique. Il a d'abord travaillé au Conseil privé, a ensuite, été sous-ministre du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales et est venu au Conseil privé comme greffier, je crois, en 1963.

M. Edgar Gallant a également une carrière très riche. Il vient de l'Île-du-Prince-Édouard. Il a été mondialement connu, mais il a ensuite commencé à réussir. Il est passé du ministère des Finances au Conseil privé, au Conseil économique etc., et, en ce moment, je crois qu'il est greffier adjoint au Conseil privé chargé plus particulièrement, sous les ordres de M. Robertson, des relations fédérales-provinciales.

Sans plus de préambule, je vous présente donc M. Gordon Robertson.

1540

**Mr. R. G. Robertson (Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet):** Thank you Mr. Chairman. Perhaps I may simply preface my remarks, Mr. Chairman, by saying how happy I am to appear in front of the Committee and to provide any information that I can on the process of review or on the particular document that we are going to discuss this afternoon. I will certainly try, if I can, to deal with any questions that the members of the Committee may wish to put before me concerning either the document or the procedure that has been going on.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Messieurs les sénateurs, messieurs les députés, nous nous sommes réunis cet après-midi pour discuter un document de travail qui s'intitule «Le fédéralisme et l'avenir».

And we have with us this afternoon Mr. Gordon Robertson and Mr. Edgar Gallant and others who are at that table, including Mr. Bryce, who are attending this meeting not only to explain to you the various stages of our work as presented to you in this paper, but also I hope to answer the very easy questions that will be put to them.

As you know Mr. Gordon Robertson, despite of his young age, has had a very long career in the public service. He was in the Privy Council, he was Deputy Minister of Northern Development and Natural Resources and then, he is Clerk of the Privy Council since 1963 I believe.

Mr. Ed Gallant also has had a very varied career. He is from Prince Edward Island. He was my student and then he began to succeed thereafter. So he went from the Department of Finance to the Privy Council, to the Economic Council, etc. At the present time I think he is Assistant Clerk at the Privy Council under Mr. Robertson, with respect to federal-provincial relations.

So without further ado, I present to you Mr. Gordon Robertson.

**M. R. G. Robertson (Greffier du Conseil privé et Secrétaire du cabinet):** Merci, monsieur le président. Qu'il me soit permis d'abord de vous dire que je suis très heureux de comparaître devant le Comité spécial et de fournir tous les renseignements que je pourrai donner sur le processus de révision ou sur le document spécial que nous discuterons cet après-midi. Je me ferai un plaisir de répondre à toutes les questions, en tout cas, je chercherai à le faire, qui me seront posées, concernant soit le document ou le processus en cours.

## [Text]

I recognize, as all do who have been working on the constitutional question, that the work of this Committee is a very important new part of the total process of constitutional review. Up to this time, as the Committee members know, it has been a matter handled almost entirely by the governments, federal and provincial. It was contemplated from the beginning by the federal government and I think by the provincial governments that it would be very important, indeed essential, to have the legislative aspect of government brought into the whole process, and through the legislative aspect, to bring the people of Canada into a participation that would be more active than was possible even with the open constitutional conferences. From the point of view of those of us who have been involved, this is a very important new stage and we do appreciate the importance of it and want to contribute anything we can to help advance the work of the Committee.

Perhaps before beginning to discuss the document *Federalism for the Future*, Mr. Chairman, I should say a bit about what my own role has been in this so that members may understand what it has been and what it has not been.

In December 1967, Mr. Pearson, who was then Prime Minister, asked me to chair the committee of officials that was charged with preparing the position of the federal government for the first meeting of the Constitutional Conference that took place in February 1968. At the same time, a special Cabinet committee was established to consider and to work out the federal government's position. As the Committee knows the first Constitutional Conference took place in February 1968.

It established among other things a continuing committee of federal and provincial officials which was charged to assist the continuing constitutional conference with its work. I have chaired that committee since its inception. It has been really in those two roles, one within the federal government and the other at the federal-provincial level that I have been particularly involved in this work. I may say that the continuing committee has held ten meetings since it was established and the eleventh will be held next week in Alberta, looking toward the preparations for the next working session of the Constitutional Conference which will, I imagine, take place in September. It was earlier hoped it would be in June or July but that proved impossible for a variety of reasons.

As I understand it, Mr. Chairman, the Committee this afternoon particularly wants to consider the initial position paper of the federal government *Federalism for the Future* and also the review process generally as it has been going on.

## [Interpretation]

Je reconnais évidemment comme tous ceux qui ont travaillé sur la question constitutionnelle, que le travail du Comité constitue un apport sérieux à l'ensemble du processus de révision. Jusqu'à l'heure actuelle, comme les membres du Comité, presque tout le travail a été fait par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dès le début, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont également songé à faire en sorte que les participants prennent part au processus de révision. C'est d'ailleurs quelque chose de très important, car de cette façon-là, on faisait participer toute la population canadienne. Quant à ceux d'entre nous qui participent depuis le début, nous reconnaissons l'importance de ce travail du Comité et nous allons donc collaborer de tout cœur avec le Comité.

Avant de commencer l'étude en détail du document *Le fédéralisme et l'avenir*, monsieur le président, je devrai peut-être préciser mon rôle en la matière, afin que les membres sachent en quoi il a consisté et comment.

En décembre 1967, M. Pearson, alors premier ministre, m'a demandé de présider le comité des fonctionnaires chargé de définir la position que devait présenter le gouvernement fédéral à la première conférence constitutionnelle qui a eu lieu en février 1968. À la même époque, un comité spécial du Cabinet a été chargé d'étudier la position du gouvernement fédéral et d'en préciser les détails. Comme vous le savez, la première conférence constitutionnelle a eu effectivement lieu en février 1968.

Entre autres choses, on y a décidé la création d'un comité permanent de fonctionnaires fédéraux et provinciaux pour aider la conférence permanente constitutionnelle dans son travail. J'ai présidé ce comité depuis sa création. Tels sont donc les deux rôles que j'ai joués, c'est-à-dire au niveau fédéral comme au niveau fédéral-provincial, dans la mise en marche du processus de révision constitutionnelle. Le comité permanent a tenu dix réunions depuis sa création et la onzième aura lieu la semaine prochaine, en Alberta, en vue de préparer la prochaine séance de travail de la conférence constitutionnelle qui se tiendra sans doute en septembre. On comptait organiser cette séance en juin ou juillet, mais, pour diverses raisons, il a fallu remettre à plus tard.

Je pense, monsieur le président, que le comité va maintenant étudier cet après-midi la position initiale du gouvernement fédérale exposée dans ce document *Le fédéralisme et l'avenir*, et examiner le déroulement du processus de révision.



[Texte]

[Interprétation]

1545

So far as *Federalism for the Future* is concerned, that document was really designed to do two things. The first was to set forth the position of the federal government with regard to the question of the constitutional review. There had not up until that time been any decision by government that there should be constitutional review. The initial policy question, from the point of view of the federal government, was whether or not it favoured such a review.

The second thing that the document set out to do was to set forth in very broad terms the essentials of what the federal government considered to be the basic relationships that were vital to the Canadian federation that should be preserved or altered and that would be better structured for the future.

With regard to the first point, the question of the policy with regard to the review of the constitution itself, I think it is necessary to recall that at that time there had not been any decision by governments at any level that there really was to be a thoroughgoing process of constitutional review.

There had been a suggestion made by Mr. Pearson in July of 1967 to the provincial premiers that there should be a meeting to discuss primarily fundamental aspects which it was thought would lead on into constitutional questions of another order. There had been the Confederation for Tomorrow Conference in Toronto in November 1967. At the time, when the prospects were shaping up for a conference, there was certainly no general agreement on a basic and total constitutional review.

It would be correct to say that at that time there were broadly three positions that were taken among the governments and perhaps more broadly with regard to the question. The first position was that a basic and fundamental constitutional review was required. The object of those who held this position was that there should be a new constitution which would be made in Canada and which would establish new relationships for the future. That position I think was only held only by the Province of Quebec among the governments of that time up to the end of 1967.

The second position was that the British North America Act was satisfactory as it was and that there was no real need to amend the constitution and no need to do other than make the kind of adaptations that had been made in the past to changing circumstances as they went along.

One could say generally that that was the position certainly of all the western provinces in Canada and perhaps of others as well.

*Le Fédéralisme et l'avenir* est un document destiné à deux fins. En premier lieu, il s'agissait de préciser la position du gouvernement fédéral à l'égard de la révision constitutionnelle. Il n'y avait pas eu jusque-là de décision prise par le gouvernement concernant la possibilité d'une révision constitutionnelle. La première question de principe qui se posait pour le gouvernement fédéral, c'était de savoir s'il fallait favoriser une telle révision.

En second lieu, le document définit de façon très générale, les éléments fondamentaux que le gouvernement fédéral considère comme essentiels à l'existence de la fédération canadienne, et qui devraient être maintenus ou modifiés et auxquels on devrait donner une meilleure structure.

En ce qui concerne le premier point, la politique en matière de révision constitutionnelle, il faut se rappeler, je pense, qu'à cette époque, aucun gouvernement à quelque niveau que ce soit n'avait envisagé la possibilité d'une révision complète de la constitution.

En juillet 1967, M. Pearson avait proposé aux premiers ministres provinciaux de se réunir pour procéder à l'étude des droits fondamentaux, première étape qui devait préluder à l'examen de questions constitutionnelles. Et il y a eu ensuite la conférence de la Confédération de demain tenue à Toronto, en novembre 1967. A ce moment-là, alors que s'élaborait l'ordre du jour de la Conférence, on n'envisageait pas encore une révision globale de la constitution.

Je pense qu'il est juste de dire qu'à cette époque-là, on pouvait discerner trois attitudes distinctes adoptées par les gouvernements vis-à-vis la révision de la Constitution. Certains étaient d'avis qu'une révision fondamentale et complète de la Constitution s'imposait. Ils soutenaient qu'une nouvelle constitution s'imposait pour le Canada et qui définirait les rapports de l'avenir. Jusqu'à la fin de 1967, le gouvernement de la province de Québec était le seul à soutenir cette position.

D'autres affirmaient que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était satisfaisant, que rien ne nécessitait une modification de la Constitution et qu'on pouvait se contenter simplement d'y apporter certaines modifications, comme on l'avait fait dans le passé.

Telle était la position de toutes les provinces de l'Ouest canadien et peut-être d'autres provinces également.

## [Text]

The third was an in-between position that the British North America Act was generally satisfactory but that it required certain modifications in detail and that the function that was required was an examination in detail to make limited changes to the British North America Act. The objective there was really to preserve the parent constitution and really to bring it up to date in limited respects.

I think it is important to appreciate these differences of view that existed at that time because as I say the first question for the federal government was to decide what its position was. It came to the conclusion, after a good deal of consideration of the matter, that what was required was a general and fundamental constitutional review. That conclusion is set forth at page 4 of *Federalism for the Future*, where it says:

It is the intention of the Government of Canada, with which it hopes the governments of the provinces will concur, that this Conference of February 1968 should mark the beginning of a process of constitutional review that will be both broad and deep. If we are to be sure that we have the best arrangements we can devise to order and to govern the relationships between Canadians in the Canada of the future we must be willing and concerned to examine all of the facets of our legal framework. The Government of Canada is ready to undertake such a total review.

## ● 1550

That view was reflected as well in the statement made by Mr. Pearson in opening the Conference in 1968.

The reasons for taking that position by the federal government are set out in part in *Federalism for the Future*. Basically, they were that the change in the nature and role of the state in Canada since 1867 had been so fundamental that a realistic expression of the changes in role and the changes in relationship could not be done on a piecemeal basis.

The conclusion also reflected the view that a constitution, particularly a federal one, is a very tightly interrelated document and that it would be difficult, if not impossible, to change one part or one aspect of it without examining interrelated parts; and therefore that once one set to the task it would not be satisfactory or adequate to have a limited and specific attempt at modification rather than a thoroughgoing review.

## [Interpretation]

La troisième position, était une position médiane. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique était satisfaisant d'une façon générale, mais il fallait y apporter certaines modifications secondaires et que ce qu'il fallait faire, c'était d'en faire un examen détaillé d'y apporter des modifications mineures. Il s'agissait en somme de conserver la constitution dans sa forme actuelle et de mettre à jour certains détails.

Je pense qu'il est important de voir ces divergences de vues qui existaient à l'époque, car la première question qui se posait pour le gouvernement fédéral c'était de décider de la position qu'il adopterait. Après avoir étudié longuement et soigneusement la question, le gouvernement fédéral est arrivé à la conclusion que ce qu'il fallait, c'était une révision générale et complète de la constitution. Cette conclusion est précisée à la page 4 du document, le *Fédéralisme et l'avenir*, où est dit :

Le gouvernement du Canada se propose de faire en sorte que la Conférence de février 1968 marque le début d'un processus de révision de la Constitution, révision à la fois vaste et profonde et espérant que les gouvernements provinciaux seront d'accord avec lui. Si nous voulons être sûrs que les meilleures dispositions possibles ordonnent et régissent les rapports entre Canadiens, dans le Canada de demain, nous devons avoir à cœur d'examiner tous les aspects de nos lois fondamentales. Le gouvernement du Canada est disposé à entreprendre cette revue complète.

Cette idée se traduit également dans la déclaration faite par monsieur Pearson au début de la conférence de 1968.

Les raisons qui ont incité le gouvernement fédéral à adopter cette position, sont exposées dans le *Fédéralisme et l'avenir*. Essentiellement, elles reposent sur les constatations suivantes : Comme le rôle et la nature de l'État canadien ont subi des changements si fondamentaux depuis 1867, que pour bien traduire ces changements et ces changements de rapport, il faut revoir toute la situation.

On en est aussi arrivé à l'idée qu'une constitution, surtout celle d'un État fédéral, était composée d'éléments qui s'imbriquaient si étroitement qu'il serait difficile sinon impossible d'en changer une partie sans modifier les autres parties, si bien qu'une fois au travail, il ne suffit pas de procéder à une révision en détail, il faut plutôt effectuer une revue complète.

[texte]

A final facet in the considerations was the feeling it with the discontent that had been expressed, particularly in French Canada but also elsewhere in the federation, it was desirable to have a new and total statement of the objectives of Canadians in Confederation that would be an expression now and for the future of a renewed resolve to live together in a federal state with certain objectives and certain purposes to be achieved.

So these were basically the factors that underlaid the decision at that time. That policy decision had a number of implications, which were understood. The fact was that the process of review that was being embarked upon would be long and it would be difficult. The British North America Act, for its establishment, took about three years of work but it was fully realized that modifying an existing federation would be infinitely more difficult. Indeed I think it is correct to say that what the governments set out to do in 1967 and 1968 is something that has not been done by any country in the world, namely to change an existing ongoing federal system except in circumstances of some such cataclysmic event as a revolution, conquest, division, civil war, or something of that kind. I think this is the first time that any generation has tried what we are trying to do in constitutional review. It was fully understood, as I say, the process would be difficult not only because the government is very, very complex in the circumstances today but also because in a federation that exists to have patterns of thought, you have established interests, you have patterns of relationship and changing these is much more difficult than establishing relationships.

I think it would be correct to say that while it was understood the process would be long and difficult it was underestimated how long and how difficult it would be. I think it is a good deal more difficult than really had been realized at the outset.

The second implication of the decision was that it would involve the basic relationships between governments the process would have to be handled, or at least directed, by the elected heads of the governments and that this would take a great deal of time on their part and would for that reason be as it were, doubly difficult to carry through.

555

The final implication of a thorough and fundamental review was that it really would require a thoroughgoing statement of virtually all the aspects of the operation of government and the interrelations between people between governments in our federal system. It would have to look into the realities of economic,

## [Interprétation]

Enfin, dernier aspect de cette étude, on a cru qu'étant donné le mécontentement qui s'est exprimé notamment au Canada français, et aussi dans d'autres parties du Canada, il était souhaitable de redéfinir les objectifs des Canadiens qui vivent dans une confédération qui serait l'expression renouvelée du désir de vivre ensemble dans un État fédéral et d'avoir les mêmes buts et objectifs.

Donc, essentiellement, tels sont les facteurs sous-jacents à cette décision. Cette décision de principe comportait un certain nombre d'implications. D'abord, le processus de révision serait long et difficile. S'il a fallu trois années pour élaborer l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, on se rend compte que pour modifier une fédération déjà existante, ce sera beaucoup plus difficile et beaucoup plus long. Je pense que ce que le Gouvernement a cherché à réaliser en 1967 et 1968, c'est quelque chose qui n'a jamais été fait dans aucun pays du monde, c'est-à-dire modifier un régime fédéral existant sans que ce soit sous la poussée de circonstances dramatiques comme une révolution, une conquête, une sécession, une guerre civile ou quelque événement de ce genre. C'est la première fois qu'une fédération cherche à faire ce que nous voulons faire, revoir notre constitution comme nous l'envisageons. Il est entendu que le processus sera difficile non seulement parce que le Gouvernement est très complexe à l'heure actuelle, mais parce que dans une fédération, il existe évidemment des modes de penser, des droits acquis, des relations de toute sorte, et modifier tout ceci est beaucoup plus difficile que de créer quelque chose de nouveau et de toute pièce.

On pourrait même dire que si l'on a bien compris que ce processus serait long et difficile, l'on a peut-être sous-estimé la longueur et la difficulté de ce travail, et l'on ne s'est peut-être pas rendu compte au début de toute la complexité du travail.

Deuxième conséquence de cette décision, c'est que puisque ceci met en cause les relations de base entre le gouvernement, ce processus doit être entrepris par les dirigeants élus des gouvernements. Ceci exigera beaucoup de temps de leur part et voilà pourquoi ce sera doublement difficile à réaliser.

Et, dernière conséquence d'une révision complète et fondamentale, c'est qu'il faut véritablement une évaluation complète de presque tous les aspects du fonctionnement du gouvernement et des relations entre les gens et les gouvernements dans notre régime fédéral. Il faudra donc tenir compte des réalités économiques,



## [Text]

social and political relationships and the problems that exist among them as Canada is today. It would have to involve some forecast of trends for the future, and the kinds of powers, relationships and structures that would be adequate in the future, not simply for today. What that meant in effect was that at the outset and for a considerable period of time it would not be primarily a legal operation. It would be rather a study of relationships and functions, a study of how best to handle those relationships and functions, and only at the end should one come significantly to the question of law and the question of constitutional provision.

The views of the federal government in this regard were reflected in *Federalism for the Future* at page 10 in the document where they said:

The Canadian people will expect us, as their political leaders, to approach this review of the Constitution with a full awareness of what Canada is, and what individual Canadians expect of their country. They will expect us to look to Canada's future and to its potential for Canadians, not just to the theoretical or legalistic considerations which so often characterize constitutional discussions. For a constitution is more than a legal document; it is an expression of how the people within a state may achieve their social, economic and cultural aspirations through the exercise and control of political authority. We must look therefore to the essential nature of the Canadian federation in examining our Constitution.

Mr. Chairman, those were the essentials of the position taken by the federal government with regard to its judgment as to the nature of the exercise that should be embarked upon of constitutional review.

As I mentioned at the outset, the second function of *Federalism for the Future* was to try to sketch out some of the essentials, as they appeared to the federal government, of the nature of Canada and of the kinds of relationships that should be established for a Canadian federation to be successful in serving the aspirations and hopes of the Canadian people.

Mr. Turner dealt with some of the basic principles in his statement on May 28 and I do not intend to repeat these. Essentially what it amounted to was an endorsement of the federal structure for Canada as a structure, a statement of the primary importance of constitutional protection for fundamental rights, including linguistic rights, and the importance of the central institutions of government as a balanced reflection and expression of a balanced federalism.

## [Interpretation]

sociales et politiques et des problèmes qu'elles soulèvent aujourd'hui. Il faudra également tenir compte des perspectives d'avenir, des tendances, des pouvoirs, des structures qui seront nécessaires pour l'avenir, non seulement, pour l'instant présent. En fait, dès le début, et pendant un certain temps, il ne s'agira pas de considérer l'aspect juridique des choses. Il s'agira plutôt d'une étude des fonctions et des relations, il faudra examiner les meilleurs moyens possibles de traiter de ces questions, et c'est seulement alors qu'il pourra s'occuper des questions juridiques et des dispositions constitutionnelles.

Les vues du gouvernement fédéral à ce sujet sont exprimées dans la brochure «Le fédéralisme pour l'Avenir», à la page 11.

Les Canadiens s'attendent, puisque nous sommes leurs chefs politiques, à ce que nous abordions l'examen de la Constitution avec une pleine conscience de ce qu'est le Canada et de ce qu'il veut de leur pays. Il espèrent que nous examinons l'avenir du Canada et les possibilités qu'il offre aux Canadiens sans nous attacher uniquement à des considérations d'ordre théorique, strictement juridique, qui caractérisent si souvent les discussions de nature constitutionnelle. Car la constitution est plus qu'un texte de loi. C'est une expression de la manière dont le peuple dans le pays peut réaliser, grâce à l'exercice et au contrôle de l'autorité politique, ses aspirations sociales, économiques et culturelles. Nous devons dès lors, en examinant la Constitution, étudier dans son essence la nature de la Fédération canadienne.

Monsieur le président, voilà l'essentiel de l'attitude du gouvernement au sujet de l'exercice que représente la révision de la Constitution du Canada.

Comme je l'ai dit au début, la deuxième fonction de la brochure *Le Fédéralisme et l'avenir* sera de préciser les éléments constitutifs, du point de vue fédéral, de la nature du Canada et du genre de rayonnement qu'il doit exister pour qu'une fédération canadienne soit une réussite et serve bien les aspirations et les besoins des Canadiens.

Mr. Turner, dans sa déclaration du 28 mai, a exposé les principes de base de la révision et je n'ai pas l'intention d'y revenir. En somme, il a déclaré qu'il approuvait la structure fédérale pour le Canada, tant que cette structure, qu'il fallait à tout prix maintenir, protège les droits fondamentaux, compris des droits linguistiques, et que les institutions centrales étaient l'expression sage d'un fédéralisme éclairé.

## [Texte]

The document went on to deal with a few of the basic points in connection with such distribution of powers as the government considered were essential for a successful federalism, and these are set forth and examined at pages 36 to 44 of the paper. There are really four points that were made. The first was that the federal system in Canada had to have both a strong federal government and strong provincial governments. This may appear like a cliché or a contradiction.

**Senator Grosart:** Mr. Robertson, what document are you referring to?

**Mr. Robertson:** I am referring to Federalism for the Future.

**Senator Grosart:** No, no; you referred to another document.

**Mr. Robertson:** I referred to Mr. Turner's statement here, Senator.

**Senator Grosart:** As a document.

**Mr. Robertson:** If I referred to it as a document I did not mean to. I meant to refer simply to his statement.

## ● 1600

With regard to the strong federal and provincial governments, the point really was that at that time there was a good deal of suggestion that the necessary line of modification had to be a reduction in federal powers.

The point really reflected in the federal view was that this was not the line that could be acceptable if it involved the reduction of the federal government to a point where there was not a strong federal government; that there had to be strength on both levels if federalism was to succeed. In part, this was simply because for functional reasons it would require strength at both levels to carry out the functions of government, but also a more positive or more broadly based feeling that one of the virtues of the federal system is in having an increase in choice and an increase in freedom for citizens through having control of governments at two levels, both of which are effective and both of which are to some degree counterbalances to the other.

The second point made was that there were certain areas of responsibility which had to remain federal if the country is to prosper, as it was put in the document. This section is important and perhaps I ought to read it. It appears at pages 36 to 38 of the document where it says:

## [Interprétation]

Le document traite également de certains points essentiels quant à la répartition des pouvoirs, c'est-à-dire les pouvoirs essentiels à un fédéralisme accepté et c'est ce qui fait l'objet des pages 37 à 45 du document. Il y a quatre points essentiels: tout d'abord, que le système fédéral au Canada devait comporter un gouvernement fédéral fort et des gouvernements provinciaux forts. Cela peut ressembler à un cliché ou à une contradiction.

**Le sénateur Grosart:** De quel document parlez-vous monsieur Robertson?

**M. Robertson:** Je parle du document «Le fédéralisme et l'avenir».

**Le sénateur Grosart:** Non, non, vous parlez d'un autre document.

**M. Robertson:** Je renvoyais à la déclaration de M. Turner.

**Le sénateur Grosart:** Comme document.

**M. Robertson:** Si j'ai parlé d'un document ce n'était pas mon intention; je renvoyais simplement à la déclaration de M. Turner.

Au sujet du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux on avait alors proposé que l'ensemble des modifications visent à réduire les pouvoirs fédéraux.

Du point de vue fédéral, cette façon de penser ne serait pas souhaitable, si l'on devait affaiblir le gouvernement fédéral. Les deux paliers de gouvernement doivent être forts pour exécuter leurs fonctions. Il faudrait qu'il y ait des pouvoirs aux deux paliers pour remplir le rôle du gouvernement, mais pour des raisons plus positives et plus vastes, l'une des vertus du régime fédéral c'est d'avoir plus de choix et plus de liberté pour les citoyens en ayant le contrôle des gouvernements aux deux échelons qui sont dans une certaine mesure un contrepoids pour l'autre.

Le deuxième point, c'est qu'il y a un certain domaine de responsabilité qui doit revenir au fédéral si le pays doit progresser. Cette section est importante aux pages 37 et 39 du document où l'on dit ceci:

## [Text]

... the Government of Canada believes that there are certain areas of responsibility which must remain with the federal government if our country is to prosper in the modern world. The Parliament of Canada must have responsibility for the major and inextricably inter-related instruments of economic policy if it is to stimulate employment and control inflation. It must have control over monetary and credit policy, the balance-wheel role in fiscal policy, tariff policy, and balance of payments policy. It must be responsible for inter-provincial and international trade. It must be able to undertake measures for stimulating the growth of the economy, some of which inevitably and some of which intentionally will affect regional economic growth. Without such powers Canada's federal government would be unable to contribute to many of the central objectives of federalism, including the reduction of regional disparity.

We believe that the Government of Canada must have the power to redistribute income, between persons and between provinces, if it is to equalize opportunity across the country. This would involve, as it does now, the rights to make payments to individuals, for the purpose of supporting their income levels—old age security pensions, unemployment insurance, family allowances—and the right to make payments to provinces, for the purpose of equalizing the level of provincial government services. It must involve, too, the powers of taxation which would enable the federal government to tax those best able to contribute to these equalization measures. Only in this way can the national government contribute to the equalization of opportunity in Canada, and thus supplement and support provincial measures to this end.

The third point made—this previous point having dealt with the fundamentals of the federal powers—was that in the view of the federal government most of the services to individual citizens should be provided by the provinces and there should be, as well, adequate taxing powers to finance the proper discharge of those services by the provinces.

Then the fourth fundamental point was that the federal government believed no matter how the Constitution was devised for complex modern government, it would be impossible to have a situation in which the action of one level of government in relation to its proper functions would not affect the other level or levels of government and therefore there would have

## [Interpretation]

... le gouvernement du Canada croit que certains domaines doivent relever du pouvoir fédéral. Notre pays veut prospérer dans un monde moderne. Le Parlement canadien doit être responsable des instruments principaux et inextricablement liés de la politique économique afin de pouvoir stimuler l'emploi et freiner l'inflation. Il doit avoir haute main sur la politique monétaire et le crédit, il doit pouvoir jouer le rôle de stabilisateur dans la politique fiscale et tarifaire et en ce qui concerne la balance des paiements. Il doit être responsable du commerce interprovincial et international. Il doit pouvoir prendre des mesures pour stimuler l'essor de l'économie, mesures qui, inévitablement dans certains cas, et intentionnellement dans d'autres, influenceront sur l'essor de l'économie sur plan régional. Sans ces pouvoirs, le gouvernement fédéral ne pourrait contribuer à la réalisation d'un grand nombre des objectifs essentiels du fédéralisme, y compris la diminution de la disparité entre les régions.

Nous croyons que le gouvernement canadien doit avoir la faculté de redistribuer le revenu entre les individus et entre les provinces s'il doit réaliser l'égalité des occasions pour tous les Canadiens. Cela implique, comme c'est le cas actuellement, le droit d'effectuer des paiements à des particuliers, dans le but de maintenir le niveau de leurs revenus—pensions de sécurité de la vieillesse, assurance-chômage, allocations familiales—et le droit d'effectuer des versements aux provinces, dans le but d'égaliser la qualité des services qu'elles dispensent. Cela doit comporter aussi des pouvoirs d'imposition qui permettraient au gouvernement fédéral de prélever des impôts de ceux qui peuvent davantage contribuer à ces mesures d'égalisation. C'est seulement ainsi que le gouvernement fédéral pourra participer à l'égalisation des occasions au Canada, appuyant de ce fait les mesures prises à cette fin par les gouvernements provinciaux en y ajoutant.

Après la question des pouvoirs fondamentaux du gouvernement fédéral, le troisième point représentait l'opinion du gouvernement fédéral pour qui la plupart des services fournis aux particuliers doivent être fournis par les provinces qui doivent disposer des pouvoirs d'imposer nécessaires pour financer ces services.

Puis le quatrième point essentiel est que, selon le gouvernement fédéral, quel que soit l'établissement ou la modification de la constitution, il sera impossible d'avoir une situation où les activités d'un palier de gouvernement ne toucheraient pas à l'autre palier et que par conséquent il faudrait avoir des rapports inter-gouvernementaux beaucoup plus étroits à l'avenir.



[texte]

be much closer inter-relationship between governments in the future. This view is set forth on page 44 of the document where it says:

1605

There are, we think, no easy solutions. What is required is a comprehensive review of the federal-provincial conferences and committees which now exist, how they function, and how their work is co-ordinated. We must be prepared, it seems to the Government of Canada, to give more systematic recognition to these new forms of federalism.

We must be prepared to consider new methods for bringing provincial influence to bear on developing federal policies, and federal influence on developing provincial policies, before decisions have finally been taken. We must be prepared for innovations in the machinery of government which will enable us to preserve the essence of Canada's two great governmental traditions—federalism and parliamentary government.

hese, Mr. Chairman, broadly and briefly were the views set forth in Federalism for the Future and on the basis of the policy decision about a thorough-going fundamental review and these positions. The federal government went on to suggest that the review process should get under way, directed by the continuing conference of the Prime Minister and premiers served by whatever committees would be needed for the purpose. Since that time the work has been to carry forward the review. A good deal has been filled in, a large amount has been filled in, based on the positions initially outlined by the federal government. These are reflected in books that will be under consideration by this Committee at a later point and there have been, as I think Mr. Turner said, submissions from a number of the provinces of varying degrees of roughness, setting forth in the form of propositions their views as to what the relationships and structures ought to be as they see them in a new Constitution.

I think perhaps generally this is about all I can say about the booklet and about the process and I would be very happy, Mr. Chairman, to deal with any questions that I can.

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you very much, Mr. Robertson. I suppose it might be a good way to proceed if members and Senators who would like to ask questions would raise their hands so that I might be in a better position to allocate time. Mr. Gibson?

[Interprétation]

Nous voyons cela à la page 45 du document où l'on dit ceci:

Nous ne connaissons pas de solutions faciles. Ce qu'il faut, c'est d'examiner à fond les conférences et les comités fédéraux-provinciaux qui existent présentement, de voir comment ils fonctionnent et comment leurs travaux sont coordonnés. Selon le gouvernement canadien, nous devons être prêts à reconnaître plus systématiquement ces nouvelles formes de fédéralisme.

Nous devons être disposés à étudier de nouveaux moyens permettant aux provinces d'influencer l'élaboration des politiques fédérales, et au gouvernement fédéral d'influencer l'élaboration des politiques provinciales avant que des décisions définitives ne soient prises. Nous devons être prêts à accepter, en ce qui concerne l'appareil gouvernemental, des innovations qui nous permettront de conserver l'essentiel des deux grandes traditions politiques au Canada—le fédéralisme et le gouvernement parlementaire.

Monsieur le président, voilà en résumé l'ensemble des opinions exprimées dans le fédéralisme et l'avenir et ce qu'il en est de la décision de faire une révision complète de la constitution. Le Gouvernement a proposé que ce travail de révision devait commencer, dirigé par le comité permanent des premiers ministres, assisté des comités de fonctionnaires. Depuis ce moment le travail de révision s'est effectué en grande partie, en se fondant sur les positions établies par le gouvernement fédéral et exprimées dans les documents qui font l'objet de l'étude du Comité, comme l'a dit M. Turner, il y a eu des mémoires de présentés par les provinces qui sont plus ou moins complets, qui expriment des propositions ou des opinions quant aux structures de la nouvelle Constitution.

Je crois que c'est à peu près tout ce que je puis dire à propos de l'ouvrage et du processus maintenant en cours. Je serai heureux de répondre à toutes les questions, monsieur le président.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Merci beaucoup, monsieur Robertson. Si vous êtes d'accord, les membres ou les sénateurs désireux de poser des questions voudront bien lever la main. Je pourrai alors allouer un temps à chacun d'entre vous. Monsieur Gibson.

## [Text]

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, dealing with the Charter of Human Rights and the so-called Bill of Rights we would be bringing in, I am interested in knowing, sir, whether you feel that these rights would be protected by the ordinary courts which now exist in Canada, or whether you believe that the new federal court would have a role in acting as adjudicator and protector of some of those rights and if anything has been done in that direction? What planning or what sort of position do we take in that line?

**Mr. Robertson:** I do not know to what degree you want, Mr. Chairman, to anticipate . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This is a subject which is due to come out this Thursday, so you might perhaps postpone this discussion until we have Mr. Strayer before us. Do you have another question?

**Mr. Gibson:** No, that is it, thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Grosart or Mr. McQuaid?

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I would like to come back to the question of our terms of reference and ask Mr. Robertson his opinion on whether this Committee is authorized to make a thorough review of the structure of Canadian federalism, or are our terms of reference quite limited?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Grosart, if Mr. Robertson wants to comment on this that is his own business, but I think you are asking him for an opinion on an order of reference made by Parliament which might be quite interesting to get, but I do not think he is before us today to do that.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, with due respect, I am asking a question of Mr. Robertson, who has had vast experience in the whole procedure, one end result of which was this Committee. Today he has given us an explanation, and a very excellent one, of the terms of reference of various other groups, the Prime Minister's and premiers' committee—

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** With whom he is directly associated in this capacity.

• 1610

**Senator Grosart:** With whom he is directly associated. I am merely asking him to extend the wisdom and knowledge he has acquired there to a problem which must concern this Committee, because as I understand our terms of reference, they limit us to proposals made by the federal government and to responses to the same matters.

## [Interpretation]

**M. Gibson:** Monsieur le président, au sujet de Charte des droits de l'homme et de ladite déclaration des droits que nous proposons, ce qui m'intéresse est de savoir si vous croyez que ces droits seraient protégés par les tribunaux qui existent à l'heure actuelle au Canada ou si vous estimez que le nouveau tribunal fédéral va protéger ces droits. A-t-on fait quelque chose en ce sens et quelle serait notre position ici?

**M. Robertson:** Je ne sais pas dans quelle mesure vous voulez anticiper . . .

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Voilà la question qui sera abordée jeudi prochain. Nous allons retarder cette discussion jusqu'au moment où monsieur Strayer sera avec nous. Avez-vous d'autres questions?

**M. Gibson:** Non, pas pour le moment.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Sénateur Grosart ou monsieur McQuaid?

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, pour revenir à notre mandat, j'aimerais demander à monsieur Robertson son opinion sur le mandat du Comité. Sommes-nous censés travailler à la révision de la Constitution ou notre mandat limite-t-il nos efforts?

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je crois que si monsieur Robertson veut commenter cette question, libre à lui, mais je crois que vous devriez demander une opinion quant à un mandat qui est établi par le Parlement.

**Le sénateur Grosart:** En toute déférence, je pose la question à monsieur Robertson qui de l'expérience a notre mandat, car on dit, je crois, que notre mandat est relativement à tout ce processus. Il nous a expliqué le mandat de différents autres groupes, du comité des premiers ministres par exemple.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Avec lequel il est directement associé.

**Le sénateur Grosart:** Je voulais simplement dire que je prolonge un peu sa description ou ses précisions sur notre mandat, car on dit, je crois, que notre mandat est limité aux propositions formulées par le gouvernement fédéral et aux réponses à ces mêmes questions.

[texte]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am very sorry, Senator Grosart, but we have a law clerk in the room and I think he would perhaps be the best qualified man to give us an interpretation of this kind. I do not think it would be fair to ask Mr. Robertson to answer that question.

**Senator Grosart:** I suggest it is fair. Mr. Robertson always says that he would prefer not to answer.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes, but I think you have already received such an indication.

**Senator Grosart:** I have not, and perhaps I should indicate why I think it is important it should be answered if not now, then at a very early date in our proceedings. Perhaps I will then direct the question to you and to the Joint Chairman with respect to when we can expect some information on this very important subject because there are matters which may not come within our terms of reference but which may put us in the position of ruling people out of order when we hold public meetings. Let me suggest a few.

First, regional-provincial groupings is a matter that was raised at the last meeting by Mr. Hogarth and others. Mr. Robertson said that there has been an endorsement by the government—and I think I am using his words—of the federal structure. Does this mean that this Committee cannot hear anybody who wishes to suggest a change in the structure vis-à-vis provinces and regional groupings?

Second, the suggestion was made by at least one member that one matter of concern in the revision of the Constitution should be the revision of provincial boundaries, not necessarily into groupings but particularly in the case of British Columbia and Alberta because they may wish to move their boundaries.

Third, of course, would be the relationship of the provincial and municipal structures. I merely suggest that the Committee should get some guidance on this as early as possible and, with due respect, Mr. Chairman, I do not think we should individually have to go to a law clerk for this information.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Grosart, I think this was only a suggestion and you are

[Interprétation]

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je regrette beaucoup, monsieur le sénateur Grosart, mais nous avons au Parlement un conseiller parlementaire et légiste et je crois qu'il serait mieux placé pour nous donner ce genre d'interprétation. Je ne crois donc pas qu'il soit juste de demander à monsieur Robertson de répondre à cette question.

**Le sénateur Grosart:** Je crois que c'est juste. Monsieur Robertson peut toujours dire qu'il préfère ne pas répondre.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Oui, mais je crois que vous avez déjà reçu des renseignements de ce genre.

**Le sénateur Grosart:** Non, Je devrais peut-être expliquer pourquoi il est important de répondre à cette question, sinon tout de suite, du moins le plus tôt possible au cours de nos délibérations. Je vais vous demander à vous et au co-président, de me dire quand vous pensez obtenir des renseignements à ce sujet très important, car il y a des questions qui peuvent ne pas entrer dans le cadre de notre mandat, mais qui peuvent nous permettre de décider que les questions sont irrégulières au cours de séances publiques que nous tiendrons.

Premièrement, les groupements régionaux-provinciaux sont une des questions qui ont été soulevées par M. Hogarth et d'autres lors de la dernière réunion. M. Robertson a déclaré que le Gouvernement avait accepté, avait entériné—et je crois que j'utilise ses propres mots—la structure fédérale. Est-ce que ceci veut dire que le présent Comité ne pourrait entendre l'opinion d'un témoin qui préconiserait un changement de structure en ce qui a trait aux provinces et aux groupements régionaux?

Deuxièmement, au moins un des premiers ministres a préconisé qu'une des questions en cause dans le cadre de la révision de la Constitution serait la révision des frontières provinciales, non pas nécessairement en groupements, mais particulièrement en ce qui concerne la Colombie-Britannique et l'Alberta, car ces dernières provinces pourraient désirer reculer leurs frontières plus au Nord.

Troisièmement, il y a la question des rapports entre les structures provinciales et municipales. Je suggère simplement que le présent Comité se procure dès que possible, des directives à ce sujet, et sauf meilleur avis, monsieur le président, je ne pense pas que nous devions personnellement nous adresser au légiste pour obtenir ces renseignements.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur le sénateur Grosart, je crois qu'il ne s'agissait là que



**[Text]**

certainly not forced to accept it. However, it seems to me that at the previous meeting you raised your doubts about the real meaning and interpretation we should give to our terms of reference. I understand that you have very serious doubts about the interpretation of our terms of reference, so it seems to me that the most proper way of doing this, if you are interested, would be to perhaps have a special meeting of the steering Committee in order to try to calm your conscience. If they do not succeed, the Law Clerk of Parliament can then come before us if you so desire. Finally, if you are still not satisfied, we will have to go back to our master.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I have doubts. I am not dissatisfied, I am merely suggesting . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am not trying to answer you now.

**Senator Grosart:** . . . that the appropriate way might have been to ask our host what we came here for.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I do not believe this is his business.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I think this is relevant to Senator Grosart's remark, and perhaps Mr. Robertson can answer this. Are we not required to examine these documents, and is this peculiar document not so broad that it encompasses a total or absolute review of our federal system? If that is so, then perhaps you can help us on the scope of our reference. Is it not clear that what is contemplated in these documents that have been referred to us—and I think you said so already—is a complete review of our whole constitutional structure? That helps me in answering the question that Senator Grosart raised. I do not know whether you would like to comment on that, Mr. Robertson.

**Mr. Robertson:** It is correct, Mr. Chairman, that the federal government decided on a thorough and fundamental review of the Constitution, which in its judgment means going into all aspects of the Constitution. That is certainly correct, Mr. Brewin.

● 1615

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** To go back to the point raised by Senator Grosart a moment ago, if the federal government has decided that it will

**[Interpretation]**

d'une proposition et vous n'êtes certainement pas obligé de l'accepter. Toutefois, il me semble que, au cours de la précédente séance, vous avez exprimé des doutes quant au sens et à l'interprétation véritable que nous devons donner à notre mandat. Je crois que vous entretenez des doutes très sérieux au sujet de l'interprétation de nos attributions, aussi, me semble-t-il, la meilleure façon de procéder à ce sujet, si cela vous intéresse, serait peut-être de convoquer une séance spéciale du Comité de direction afin d'apaiser votre conscience. Si ce dernier n'arrive pas à vous satisfaire, le conseiller parlementaire et légiste pourra comparaître devant nous, si vous le désirez. En fin de compte, si vous n'êtes toujours pas satisfait, il nous faudra retourner à notre maître.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, j'entends des doutes. Je ne suis pas mécontent, je préconise simplement . . .

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je n'essaie pas de vous répondre en ce moment.

**Le sénateur Grosart:** . . . que la façon la plus appropriée serait peut-être de demander à notre hôte ce que nous sommes venus faire ici.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je ne commente pas que cela le regarde.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je crois que ceci trait à la remarque faite par le sénateur Grosart et que Mr. Robertson pourrait peut-être y répondre. N'avez-vous pas pour mandat d'examiner ces documents et ce présent document n'est-il pas d'une telle étendue qu'il comprend, la révision totale et absolue de notre régime fédéral? Si tel est le cas, alors, peut-être pouvez-vous nous éclairer sur la portée de notre mandat. N'est-ce pas clair que dans les documents qu'on nous a présentés—et je crois que vous l'avez déjà déclaré aussi—est impliqué une révision complète de toute notre structure constitutionnelle? Ceci m'aide à répondre à la question qu'a posée le sénateur Grosart. Je ne sais pas si vous aimeriez aussi formuler des observations sur ce sujet, monsieur Robertson.

**M. Robertson:** C'est juste, monsieur le président. Le Gouvernement fédéral a décidé d'entreprendre une révision complète et approfondie de la Constitution, ce qui, dans son optique, veut dire une révision de tous les aspects de la Constitution. C'est bien ça, monsieur Brewin.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Pour revenir au point soulevé par le sénateur Grosart il y a un instant, si le Gouvernement fédéral a décidé de

[texte]

ceed on the fundamental assumption that federalism is something that is good for Canada, then it certainly seems to me that as a Committee we have the power to investigate other alternatives to that political system because our terms of reference end here and there are alternative proposals on the same subjects.

**Le sénateur Grosart:** On the same subjects, which are proposals . . .

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Separatism is an alternative proposal to federalism.

**Le sénateur Grosart:** With all due respect, Mr. Chairman, you will read the terms of reference I think you will find that we are limited to proposals made on specific occasions by the federal government and alternative proposals on the same matters.

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**Le sénateur Grosart:** I raise the question whether the intention is to limit the Committee. I do not care if it would just like to know.

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This is my intention.

**M. Gibson:** On a point of order, Mr. Chairman.

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I do not think we should be limited unless an objection is raised.

**M. Gibson:** On a point of order, Mr. Chairman, do the proposals not cover the entire Canadian Constitution in some aspect of it?

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This is my interpretation of it.

**Le sénateur Grosart:** They do not cover the three areas I raised unless I have still not done enough, and I think I have done enough to last me for a while.

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Allmand.

[Interprétation]

baser sur l'hypothèse fondamentale selon laquelle le fédéralisme a quelque chose de bon pour le Canada alors, il me semble que très certainement, nous, à titre de membres du Comité, avons le pouvoir d'enquêter sur d'autres solutions de rechange que le régime politique qui est le nôtre car notre mandat se termine là et il y a d'autres formules de rechange, sur les mêmes sujets.

**Le sénateur Grosart:** Sur les mêmes sujets qui sont des propositions . . .

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Le séparatisme est une proposition de rechange à la place du fédéralisme.

**Le sénateur Grosart:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, vous vous rendrez compte, à l'examen de notre mandat, que celui-ci est limité aux propositions faites par le Gouvernement fédéral, à certaines occasions bien définies, et aux propositions de rechange présentées sur les mêmes sujets.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Je pose donc la question à savoir si l'on veut limiter le mandat du présent Comité. Cela m'est égal; je voudrais simplement savoir ce qu'il en est.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Ce n'est pas là mon intention.

**M. Gibson:** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je ne crois pas que nous devrions être limités, à moins qu'une objection soit soulevée.

**M. Gibson:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Ces propositions ne touchent-elles pas toute la Constitution canadienne sous certains de ses aspects?

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** C'est ainsi que je le comprends.

**Le sénateur Grosart:** Ces propositions ne visent pas les trois questions que j'ai soulevées, à moins que je n'aie pas suffisamment examiné le texte, que je n'ai pas lu suffisamment le document et il me semble que j'en ai lu assez ces derniers temps.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Allmand.

## [Text]

Mr. Allmand: On a point of order. Should we not proceed to discuss the substantive proposals that anyone may wish to discuss, and if the Chairman or the Committee feels this is out of order we can then deal with that problem. I suggest that Senator Grosart or any other member of the Committee may put any questions they like or discuss any matter relating to constitutional changes and then we can go on from point to point and decide whether it is within our terms of reference or not, but to try to decide beforehand what might or might not be would be a time-consuming effort and it would lead us nowhere. I intend to proceed with all matters of constitutional questions and if you or the other joint Chairman feel that it is out of order, then the whole Committee might want to decide whether I am right or wrong or whether you are right or wrong.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): As far as I am concerned, at the outset of our inquiry I am quite prepared to give the most liberal interpretation of our terms of reference. Mr. Hopkins.

Mr. Hopkins: Mr. Chairman, may I also speak to that point of order. This Committee is called a Special Joint-Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada, so surely by the very title of the Committee there are no holds barred. I do not see how we can progress as a committee unless we are in fact going to delve into the entire Constitution as such. I feel that this should be made clear at the beginning and I would like to have a complete interpretation of this matter at our next meeting.

Mr. Allmand: With all due respect to my colleague, Mr. Chairman, it is very difficult to anticipate the type of questions that might come before the Committee and it may not be wise to try to make a general ruling beforehand. I think we should proceed on specific matters that any of us wish to bring up or that come on our agenda, and then they may or may not be considered to be within our terms of reference. We have terms of reference, but to try to decide beforehand what they may cover is like a court trying to make a decision before a specific case comes before it.

Mr. Hopkins: In reply to that, Mr. Chairman, I would like to say that if it does not cover the Constitution of Canada then we should change the title of the Committee.

## [Interpretation]

M. Allmand: J'invoque le Règlement. Ne devrions-nous pas nous mettre à étudier ces propositions positives au gré de chacun et si le président ou le Comité pensent que ceci est irrégulier, nous pourrions alors traiter de ce problème. Je suggère que le sénateur Grosart ou tout autre membre du Comité présente toutes les questions qu'ils aimeraient voir étudiées ou discutent toutes questions concernant les modifications constitutionnelles auxquelles ils songent et alors, nous pourrions continuer d'une question à l'autre et décider si cette étude entre dans le cadre de nos attributions ou non. Ce serait un effort futile et une perte de temps que d'essayer de décider d'avance ce qui peut entrer ou non dans le cadre de nos attributions. J'ai l'intention de continuer l'étude de toutes les questions constitutionnelles et si vous ou l'autre coprésident sont d'avis que ceci est irrégulier, alors le Comité plénier pourra décider si j'ai raison ou tort ou si vous avez raison ou non.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): En ce qui me concerne, dès le début de notre enquête, je suis tout à fait prêt à interpréter notre mandat de la façon la plus libérale. Monsieur Hopkins.

M. Hopkins: Monsieur le président, me permettez-vous aussi de parler relativement à ce rappel au Règlement.

Le présent Comité est désigné sous le titre de Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada. Il ne fait donc aucun doute que, de par son titre même, le présent Comité n'est pas restreint dans son mandat et je vois pas comment nous pourrions progresser dans notre étude à moins qu'en fait nous nous attachions à étudier la Constitution dans son ensemble en tant que telle. Je crois que ceci devrait être précisé dès le début et j'aimerais avoir une interprétation complète à ce sujet dès notre prochaine séance.

M. Allmand: Avec tout le respect que je dois à mon collègue, monsieur le président, il est très difficile de prévoir le genre de question dont sera saisi le Comité et il ne serait pas sage de prendre d'avance une décision d'ordre général. Je crois que nous devons étudier les questions particulières que nous voulons soulever ou qui figurent à notre ordre du jour, et il peut que ces dernières entrent dans le cadre de nos attributions. Nous avons un mandat, mais quant à savoir d'avance son champ d'application, ce serait comme si un tribunal voulait se prononcer avant qu'une cause particulière ne lui soit soumise.

M. Hopkins: Pour répondre à ceci, monsieur le président, je dirais que, si notre mandat ne vise pas la Constitution du Canada, nous devrions changer l'appellation du présent Comité.



[texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Chairman, it might help if I as the other Joint Chairman were to assure Senator Grosart, that I am also prepared to interpret our terms of reference liberally and the Committee at some point, as Mr. Allmand suggests, feels that that is not the proper interpretation, we can decide that at the time.

**Mr. Hopkins:** That would be most satisfactory to me, Mr. Chairman.

**Senator Grosart:** I am delighted to have this assurance from the Joint Chairmen, and I certainly intend to hold them to it.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I know your will, and we will be here to honour our word. Mr. Brewin?

**Mr. Brewin:** No.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. McQuaid.

620

**Mr. McQuaid:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Robertson, you suggested at the beginning when this matter was first discussed, that three positions were taken, I presume you said, by the governments of the provinces. One was that there should be a review of the Constitution, that a review was necessary and I believe I understood you to say that the position was taken very strongly by the Province of Quebec. Another view was that the British North America Act was generally satisfactory, but certain modifications were required. The third view you said was expressed particularly by the Western Provinces, was that the British North America Act is presently satisfactory. I wonder, do the Western Provinces still adhere to that or have they gone along with the idea that there should be a constitutional review?

**Mr. Robertson:** I think it would be correct to say, Mr. McQuaid, that there has been a fair amount of discussion, of change in the position, one with varying degrees of reluctance or of enthusiasm. I think we would still be correct to say fundamentally there is no change. I would hesitate to speak in detail for the opinions of the provincial governments, I could not do so—a feeling there is nothing wrong with the BNA Act—that cannot be the subject of modification and amendment to arrive at a satisfactory working relationship. I think there has been, perhaps, an increasing

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le président, à titre de coprésident, j'aimerais aussi appuyer le sénateur Grosart en disant que je suis prêt à interpréter notre mandat d'une façon très large et que, si le Comité, à un certain stade—ainsi que l'a souligné monsieur Allmand—pense que l'interprétation n'est pas juste, il sera toujours temps de décider alors.

**M. Hopkins:** Ceci me convient parfaitement, monsieur le président.

**Le sénateur Grosart:** Je suis enchanté de cette déclaration du coprésident et je m'en prévaudrai.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je sais que vous tiendrez votre promesse et nous tiendrons la nôtre. M. Brewin?

**M. Brewin:** Non.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur McQuaid.

**M. McQuaid:** Merci, monsieur le président. Monsieur Robertson, vous avez indiqué au début, lorsque cette question a été étudiée en premier lieu, que trois attitudes avaient été prises, je suppose que vous avez indiqué qu'il s'agissait des gouvernements des provinces. Premièrement, on a demandé qu'il y ait une révision de la Constitution; qu'une révision était nécessaire et vous avez indiqué, je crois, que la province de Québec prenait cette attitude et d'une façon très catégorique. Ensuite, il y avait l'opinion à savoir que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dans l'ensemble était satisfaisant, mais que certaines modifications s'imposaient. La troisième opinion, vous l'avez dit, était celle des provinces de l'Ouest à savoir que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était, à l'heure actuelle, satisfaisant. Je me demande si les provinces de l'Ouest ont toujours le même point de vue ou si elles sont d'avis qu'il faudrait une révision constitutionnelle?

**M. Robertson:** Je crois qu'il serait juste de dire, monsieur McQuaid, qu'il y a eu une certaine adaptation, un changement de points de vue, d'attitudes mais à divers degrés d'enthousiasme. Je dirais que fondamentalement—j'hésiterai à discuter en détails l'attitude des gouvernements provinciaux, je ne pourrais le faire—on considère qu'il n'y a rien de mal avec l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et que, en le modifiant et en le réadaptant on pourrait arriver à un fonctionnement satisfaisant de son application. Je crois que, au fur et à mesure de la progression des

## [Text]

appreciation of some of the problems as discussion has gone on and there is probably a greater readiness now than there was three years ago, certainly a greater readiness now than there was three years ago to see some of the difficulties and to be ready to consider change.

**Mr. McQuaid:** The reason I raised the question, Mr. Chairman, is that I can foresee certain difficulties as far as this Committee is concerned unless we have the active co-operation of the provinces. I believe it was Premier Thatcher who placed this very low on his list of priorities at the time it was mentioned first. I think he said it will be about 101 on his list of priorities. I wondered if these provinces had changed their minds and, particularly, in view of the statement made by the Prime Minister when he spoke on this matter in the House, last January, I believe it was, and said that this matter of constitutional review had been instigated by the provinces rather than by the federal government. Is this correct?

**Mr. Robertson:** I think, Mr. McQuaid, what the Prime Minister was particularly referring to was the Confederation for Tomorrow Conference in Toronto in November, 1967, that in a sense of sequence, the first discussion had been one among the provinces. The federal government was not represented at that Conference. It was an interprovincial conference and was the first one at which there was a general discussion among a variety of governments on the question of adjusting the operation of Confederation. I think, having said that, there still were latent or expressed, some pretty substantial differences of view as to what that involved and what that meant.

**Mr. McQuaid:** Would you be prepared to say whether these differences had been resolved between the provinces?

**Mr. Robertson:** Certainly, there has been a definite increase, I think, in comprehension and understanding of the views of the different governments as this has gone on and to that degree, there is a softening, perhaps a modification of those three initial positions that I postulated at the beginning.

**Mr. McQuaid:** I just have one more question Mr. Chairman. You did not mention it, Mr. Robertson, but it is obviously one of the chief factors which appear in this *Federalism for the Future*. The government points out:

The prime consideration must be the entrenchment of our Charter of Human Rights in the Constitution.

## [Interpretation]

études on est plus conscient aujourd'hui qu'il y a trois ans de certains des problèmes qui se sont posés et qu'on est plus disposé à envisager un changement.

**M. McQuaid:** J'ai soulevé cette question, monsieur le président, car je prévois certaines difficultés pour le présent Comité, à moins que ce dernier n'obtienne la collaboration active des provinces. Je crois que c'est le premier ministre, monsieur Thatcher, qui avait placé cette question tout au bas de ses priorités à l'époque où on la lui a mentionnée. Je me demande si ces provinces ont changé d'avis et particulièrement, compte tenu de la déclaration faite par le premier ministre qui, parlant en Chambre de cette question en janvier dernier, je le pense, disait que la question de la révision constitutionnelle avait été lancée par les provinces plutôt que par le gouvernement fédéral. Je me demande si c'est vrai?

**M. Robertson:** Je crois, monsieur McQuaid, que ce dont parlait le premier ministre c'était particulièrement de la Conférence sur la Confédération de demain «Confederation for Tomorrow», qui s'est tenue à Toronto en novembre 1967. Le gouvernement fédéral n'y était pas représenté. Il s'agissait d'une conférence interprovinciale au cours de laquelle les provinces ont discuté tout d'abord la question du réajustement du fonctionnement de la Confédération. Naturellement compte tenu de ce que je viens de dire, il n'en reste plus moins des divergences d'opinion bien marquées quant à ce que signifie ce réajustement.

**M. McQuaid:** Est-ce que vous pourriez nous dire ces divergences d'opinion entre les provinces ont été résolues?

**M. Robertson:** Certainement, je crois qu'il y a une plus grande compréhension de la part des différents gouvernements et qu'il y a eu un adoucissement, un assouplissement de ces trois positions initiales que j'ai indiquées au début.

**M. McQuaid:** J'aimerais poser une autre question monsieur le président. Vous l'avez mentionnée, mais s'agit de toute évidence d'un des facteurs les plus importants de ce *Fédéralisme et l'avenir*. Le gouvernement indique:

La première chose à considérer doit être l'intégration de notre Charte des droits de l'homme à la Constitution.

## [Texte]

wonder what your thoughts are on that. I am not convinced that the entrenchment of the Charter of Human Rights is the best thing. As I see it, once we do that, we have taken away legislative power because a lot of these fundamental human rights are now the subject matter of provincial legislatures, particularly, and of course, federal government too. If we entrench them in the Constitution, we are taking them away from our Legislative Branch and transferring them, as I see it—I may be wrong in this, I would like to be corrected if I am—to the Courts. I was particularly fortified in this view when I read an excerpt from an address given by Professor Schmeiser—I will spell that for the record; S-C-H-M-E-I-S-E-R—of the College of Law of the University of Saskatchewan. He addressed the Canadian Bar Association in 1968 on this very matter and I would like to place on record what he said at that time. He said:

1625

The most difficult aspect of entrenchment is that the Courts, through the power of judicial review, rather than Parliament, have the final word on basic policy issues. The possible solutions in any social dispute are political decisions, not typically judicial decisions, and the question must be faced whether such decisions should be made by legislators, who are accountable to the people, or by Judges, who are not so accountable. Should five men on the Supreme Court of Canada be able to overrule the wishes of the elected representatives of the people, or is this not a negation of democracy? For example, let us borrow the American problem of criminal procedure. Which body in society determines how a criminal matter should be dealt with? Again, I would suggest that the present Canadian formula of having Parliament decide is better than the American position.

then he goes on:

The assumption underlying judicial review of legislation is that Courts will do better than government, that they will act more in the interests of the people. The difficulty with the assumption is that legal practice and old age can produce conservative persons who are suspicious of social change. In the Great Depression, the American Supreme Court used its judicial review power to block urgently needed social reform. The Canadian judicial attitude to administrative tribunals and to statutory interpretation also reveals a lack of awareness on occasion of social needs. An entrenched Bill of Rights can enable the Courts to

## [Interprétation]

Je me demande ce que vous en pensez. Je ne crois pas que l'intégration de la Charte des droits de l'homme soit la meilleure chose à faire. Tel que je le conçois, dès que nous aurons procédé ainsi nous aurons supprimé les pouvoirs législatifs car nombreux sont ces droits fondamentaux de l'homme qui relèvent actuellement des législatures provinciales en particulier, et naturellement, du gouvernement fédéral aussi. Si nous les intégrons dans la Constitution, nous les retirons de notre direction de la législation pour les transférer—je ne sais pas si j'ai raison—à des tribunaux. Mon point de vue à ce sujet est particulièrement renforcé par l'extrait de l'allocution prononcée par le professeur Schmeiser de la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan. Il parlait alors devant l'Association du Barreau canadien en 1968 sur ce même sujet et j'aimerais que l'on consigne au procès-verbal ce qu'il a dit alors, notamment:

L'aspect le plus difficile de cette intégration c'est que les tribunaux, par leurs pouvoirs de révision judiciaire plutôt que le Parlement, se verraient conférer les décisions définitives au sujet de questions de politique fondamentale. Dans le cadre de tout différend social il est possible d'apporter des solutions politiques qui ne soient pas typiquement judiciaires, et la question est de savoir si de telles décisions doivent être prises par les législateurs qui rendent compte au peuple ou par les juges qui ne sont pas responsables de cette façon. Mettons que cinq personnes à la Cour suprême du Canada puissent passer outre aux désirs de représentants du peuple, ne s'agit-il pas là d'une négation de la démocratie? Par exemple, nous pouvons citer le problème américain de la procédure criminelle. Quel est l'organisme dans la société qui détermine la façon de traiter une question criminelle? Ici encore je soulignerai que la formule canadienne actuelle qui laisse au Parlement le soin de décider est préférable à la position américaine.

Et cette déclaration se continue:

L'hypothèse sous-jacente à la révision judiciaire de la législation, c'est que les tribunaux agiront d'une meilleure façon que le gouvernement, qu'ils agiront plus dans l'intérêt du peuple. La difficulté qui réside dans cette hypothèse c'est que la pratique judiciaire ainsi que l'âge peuvent être la cause que certaines personnes deviennent conservatrices et se méfient des changements sociaux. Au cours de la grande dépression, la Cour Suprême américaine s'est servi de ses pouvoirs de révision judiciaire pour empêcher que l'on effectue les réformes sociales dont on avait un besoin urgent. L'attitude canadienne au point de vue judiciaire en



[Text]

block political reform. When the Courts do make wrong policy decisions, judicial independence and authority are seriously undermined.

This is the problem, Mr. Robertson, that bothers me and if you care to give it, I would like to have your advice on it. The government has put this very high on its list of priorities, the entrenchment of the Charter of Human Rights in any new constitution which may be devised. I think the Committee would appreciate, if you care to give it, your opinion as to the merits or demerits of entrenching the Charter of Human Rights in the Constitution.

**Mr. Robertson:** Mr. Chairman, you will, I think, be getting into this matter in more detail at a future meeting, but the point Mr. McQuaid has asked about is certainly one that has been reflected a good deal in discussion. The view of it as expressed by Professor Schmeiser is a view that rests on the traditional and basic idea of supremacy of Parliament rather than constitutional declaration of rights in a constitution. Of course, what one has to recognize, I think, is that in a sense, the very existence of a federation is a qualification on the supremacy of Parliament in the original British sense in which Parliament had the power to do virtually what Parliament wished to do. We have, in the Constitution, in the BNA Act, diminished the supremacy of the federal Parliament to the extent that certain things are removed from its power or not in its power and are in the power of the provincial legislatures. So we have, by the very fact of a federation, departed from the initial concept of supremacy of Parliament.

What is proposed now is that there should be, if you want to regard it, a further departure in the sense that there would be some things that would not be in the power of Parliament and would not be in the power of the legislatures, but would be reserved from the power of either to do certain things. This does have the result that the determination as to whether those things that are removed from the power of either Parliament or the legislature are involved in a piece of legislation or not, is determined by the Court and this was Professor Schmeiser's point. But it does not mean that the court operates completely at its judgment and discretion. It would have a statement in a well-defined bill of rights

[Interpretation]

ce qui concerne les tribunaux administratifs et l'interprétation statutaire laisse aussi percer une lacune, un manque, un incapacité de saisir certains moments qu'il existe des besoins sociaux. Un bill des droits intégré peut donner aux tribunaux le pouvoir de bloquer une réforme politique. Lorsque les tribunaux prennent des décisions politiques erronées l'indépendance et l'autorité judiciaires sont sérieusement mises en doute.

Voilà le problème qui m'inquiète, monsieur Robertson, et j'aimerais avoir votre avis à ce sujet, si vous voulez bien me le donner. Le gouvernement a placé cette question très haut sur sa liste de priorités, soit l'intégration de la Charte des droits de l'homme dans toute nouvelle Constitution qui pourrait être établie. Je crois que le Comité aimerait, si vous le voulez bien, avoir votre opinion quant à la valeur ou aux dangers qu'il y aurait d'intégrer la Charte des droits de l'homme à la Constitution.

**M. Robertson:** Monsieur le président, je crois que vous sera donné d'approfondir davantage la question plus tard, lors d'une séance future, mais ce que vous demandez M. McQuaid c'est certainement une question qui a été fort étudiée. Je crois que M. Schmeiser a d'avis que traditionnellement et fondamentalement c'est le Parlement qui est suprême plutôt qu'une déclaration constitutionnelle des droits intégrée dans une constitution. Naturellement, il faut reconnaître, je crois, que l'existence même d'une fédération, en ce sens, indique que l'autorité suprême est conférée au Parlement dans le sens britannique, et que le Parlement a le pouvoir de faire pratiquement ce qu'il veut. Nous avons, au sein de la Constitution dans le cadre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, diminué les pouvoirs suprêmes du parlement fédéral au point où certaines choses sont retirées de sa juridiction pour tomber sous celle des législatures provinciales. Donc nous nous sommes, dans le cadre même de la fédération, écarté du principe d'origine de la suprématie du Parlement.

Ce que nous proposons maintenant, c'est que vous voulez le prendre en considération—nous ne faisons d'écarts de nouveau de ce principe en ce sens que les questions ne seraient plus du ressort du Parlement ne seraient plus non plus du ressort des législatures, ne relèveront plus ni d'un pouvoir ni de l'autre dans le cas de certaines questions. Ceci aura pour conséquence que la décision à savoir si les questions qui sont retirées de la compétence du Parlement ou des législatures se trouveront intégrées ou non dans une loi prise par le tribunal; c'est là le point de vue du professeur Schmeiser.

Mais ceci ne veut pas dire que le tribunal fonctionne complètement d'une façon arbitraire et selon ses propres jugements. Il y aurait une déclaration indiquant

[texte]

to what fundamental rights are and then would tempt to define them. But basically this is in a sense a debate between those who hold the view that a constitutional determination of fundamental liberties is good and desirable and those who hold the view that the supremacy of Parliament approach is the sounder one.

1630

**Mr. Brewin:** May I ask a supplementary?

**The Chairman:** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Is it not a fact that our courts, including the Supreme Court of Canada, have consistently for many years now interpreted our present constitution in the preamble in it to declare in effect that there are certain things like the abrogation of rights consistent with the existence of a free Parliament where they have already declared that there are limitations in the constitution so that neither the legislatures nor the Parliament of Canada can remove some of these basic rights? I know this is perhaps arguable but I think it is a respectable opinion, is it not?

**Mr. Robertson:** This is getting on to a ground, Mr. Chairman, where I feel a little uncomfortable. Maybe Mr. Strayer would be interested in expressing a view.

**The Chairman:** We will come back to this on Thursday, if you do not mind.

**Senator Flynn:**

**Senator Flynn:** When you speak of taking away powers from the supremacy of Parliament you certainly do not mean that Parliament would not have the power to change the constitution.

**Mr. Robertson:** Senator, there would have to be in the constitution some provision for amendment.

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Robertson:** What that provision for amendment would be, one cannot anticipate at this time.

**Senator Flynn:** But Parliament would remain supreme.

**Mr. Robertson:** The system of the power of amendment would probably not repose in Parliament alone,

[Interprétation]

dans un bill des droits bien définis quels sont ces droits fondamentaux, le tribunal se chargerait de les définir. Mais, fondamentalement, il y a ici le débat qui s'ouvre entre ceux qui pensent qu'une détermination constitutionnelle des libertés fondamentales est bonne et souhaitable et ceux qui pensent qu'il vaut mieux s'en remettre à la suprématie du Parlement.

**M. Brewin:** Me permettez-vous de poser une question complémentaire?

**Le président:** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** N'est-il pas vrai que nos tribunaux, y compris la Cour Suprême du Canada, ont depuis quelques années constamment interprété notre constitution actuelle et le préambule comme indiquant qu'en fait il y a certaines choses comme l'abrogation des droits qui sont conformes au fonctionnement d'un Parlement libre où il a déjà été décrété qu'il y a des limites à notre constitution de sorte que ni les législatures, ni le Parlement du Canada ne peuvent supprimer certains de ces droits fondamentaux? Je sais que ce point de vue est peut-être contestable, mais je crois qu'il s'agit là d'un point de vue que l'on doit respecter?

**M. Robertson:** Je ne suis pas très enclin à répondre à ceci, monsieur le président. Peut-être que M. Strayer voudra bien nous communiquer son point de vue.

**Le président:** Nous reviendrons sur ce point jeudi prochain, si vous le voulez bien.

**Monsieur le sénateur Flynn:**

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous parlez de retirer des pouvoirs à la souveraineté du Parlement, vous ne voulez certainement pas dire que le Parlement n'a pas le pouvoir de modifier la Constitution.

**M. Robertson:** Monsieur le sénateur, il faudrait que dans cette constitution, il y ait des stipulations prévoyant une modification.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Robertson:** Ce que serait cette disposition prévoyant une modification, on ne saurait le prévoir actuellement.

**Le sénateur Flynn:** Mais le Parlement demeurerait l'autorité suprême.

**M. Robertson:** Le régime donnant le pouvoir de modification ne serait probablement pas entièrement

## [Text]

though one does not know. In the United States federation they have an elaborate provision. In the Australian federation, in virtually all federations you have a provision for amendment.

**Senator Flynn:** What I had in mind is that it may be for the federal Parliament and the provincial legislatures but you would not take away the power to amend the constitution from our parliamentary structure.

**Mr. Robertson:** Certainly, Senator, there would be a provision for amendment according to some kind of procedure. But almost certainly it would not be Parliament alone that would do it.

**Senator Flynn:** I had a question which is supplementary to the subject raised by Mr. McQuaid in connection with the evolution of some provincial governments to the effect that practically only the Province of Quebec was favouring a complete review of the constitution. There has been some evolution in this matter and I think the report of the constitutional conferences suggests that too.

Could you tell us, Mr. Robertson, where the emphasis was put by let us say the majority or the general consensus as to the areas where the review is most needed? Would it be in the distribution of powers, including the taxation powers, or reform of federal institutions?

**Mr. Robertson:** Senator, perhaps I might on that refer to the conclusions of the first conference in 1968 where, after agreeing to set up the committees and the structure to go at the process of amendment and so on, there is the following paragraph:

That, without limiting the above terms of reference, and taking into account the agreements as to principle and action reached at this conference, the following questions be examined by the Constitutional Conference and the continuing committee of officials:

- (a) Official languages;
- (b) Fundamental rights;
- (c) Distribution of powers;
- (d) Reform of institutions linked with federalism, including the Senate and the Supreme Court of Canada;
- (e) Regional disparities;

## [Interpretation]

entre les mains du Parlement, bien que personne ne puisse le savoir. Dans la fédération des États-Unis, il y a une disposition élaborée à ce sujet. Dans la constitution la fédération australienne, pratiquement dans toutes les fédérations, il est prévu une disposition permettant une modification.

**Le sénateur Flynn:** Ce à quoi je pensais, c'est que ces pouvoirs seraient ceux du Parlement fédéral ou des législatures provinciales, mais vous ne retireriez pas ce pouvoir de modifier la Constitution de notre structure parlementaire.

**M. Robertson:** Il n'y a pas de doute, monsieur le sénateur, qu'il y aurait une provision aux fins d'amendement conformément à une certaine procédure. Mais presque certainement ce ne serait pas le Parlement tout seul qui agirait ainsi.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais poser une question qui est complémentaire à celle soulevée par M. McQuaid en rapport avec cette évolution qu'ont suivie certains gouvernements provinciaux à l'effet que pratiquement, en fait, seule la province de Québec s'est prononcée en faveur d'une révision complète de la constitution. Cette question a fait l'objet d'un cheminement et je crois que le rapport des conférences constitutionnelles le souligne également.

Pouvez-vous nous dire, monsieur Robertson, quelles sont les questions où, disons, la majorité ou l'unanimité ou le consentement général, indique que le besoin d'une révision se fait le plus sentir? Est-ce que ce serait dans la répartition des pouvoirs, y compris les pouvoirs d'imposer, ou s'agissait-il de la réforme des institutions fédérales?

**M. Robertson:** Monsieur le sénateur, à ce sujet, permettez-vous de rappeler les conclusions de la première conférence de 1968 où, après s'être mis d'accord pour établir les comités et la structure nécessaire pour procéder à la modification etc., l'on dit ce qui suit:

Que, sans limiter le mandat sus-mentionné, compte tenu des accords de principe et d'action établis à la présente conférence, la conférence constitutionnelle et les comités de représentants officiels qui continueront l'étude, s'attachent à examiner les questions suivantes:

- a) Langues officielles;
- b) Droits fondamentaux;
- c) Répartition des pouvoirs;
- d) Réforme des institutions liées au fédéralisme, compris le Sénat et la Cour Suprême du Canada;
- e) Inégalités régionales;



[Texte]

(f) Amending procedure and provisional arrangements.

That is transitional arrangements to a new constitution,

(g) Mechanisms of federal-provincial relations.

1635

That was the first list that was given and then in the conference of February 1969, the conference decided that a priority should be given to distribution of powers at that time with particular emphasis on those aspects of the distribution of powers that related to taxing, financing, spending and that kind of thing.

**Senator Flynn:** So there was a general consensus at this was the area which should be dealt with on a priority basis.

**Mr. Robertson:** That is right but with the general agreement that it should be a general review.

**Senator Flynn:** In other words, it seems that there could be general agreement on many of the other topics which were raised at the first conference but at the root of the problem lies in the distribution of powers, including taxation powers. Would that be a conclusion?

**Mr. Robertson:** I think there is a good deal more in that, Senator. As Mr. McQuaid reflected, there is a substantial difference of view with regard to fundamental rights and whether they should be entrenched in the constitution.

**Senator Flynn:** I agree that there are differences of views but I wanted to know what were the more important problems in the view of the provincial and federal governments. I know that there are differences of view as to the inclusion of the fundamental rights in the constitution because there are differences of view as to how these rights should be defined. I know that. However, on the whole, I think as a matter of principle, there is unanimous approval of having fundamental rights defined. But would you say that the main problem of constitutional review is the question of distribution of powers?

**Mr. Robertson:** I think certainly it will turn out to be the case. But by far the most difficult problem will not be the totality of the distribution of powers but particular aspects of the distribution of powers.

[Interprétation]

f) Procédure de modifications et dispositions provisoires.

Il s'agit là des mesures transitoires devant conduire à l'élaboration d'une nouvelle constitution;

g) Relations fédérales-provinciales;

C'était là la première liste qui avait été fournie, puis dans la conférence de février 1969, cette dernière décidait que la priorité serait attribuée, à l'époque, à la répartition des pouvoirs particulièrement en ce qui concerne les aspects de cette répartition des pouvoirs qui touchent à l'imposition, au financement, aux dépenses et à ce genre de choses.

**Le sénateur Flynn:** Donc il y avait accord général indiquant que ce domaine était celui qui devait recevoir la priorité.

**M. Robertson:** C'est exact, mais on s'était aussi accordé d'une façon générale pour dire qu'il s'agirait d'une révision générale.

**Le sénateur Flynn:** En d'autres termes, il semble qu'il pourrait y avoir accord général sur beaucoup d'autres questions qui ont été soulevées lors de cette première conférence, mais que le cœur du problème, c'était la répartition de pouvoirs, y compris les pouvoirs d'imposer. Est-ce là une conclusion raisonnable?

**M. Robertson:** Je crois, monsieur le sénateur, que beaucoup d'autres questions sont impliquées ici. Comme M. McQuaid l'a dit, il existe des divergences d'opinion importantes en ce qui concerne les droits fondamentaux et sur la question de savoir si ces derniers doivent être intégrés dans la Constitution.

**Le sénateur Flynn:** Je sais qu'il existe des divergences de point de vue, mais je voulais savoir quels étaient les problèmes les plus importants dans l'optique des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral. Je sais que l'on n'est pas d'accord en ce qui concerne l'intégration des droits fondamentaux dans la constitution, car il y a des divergences d'opinion quant à la définition de ces droits. Bien que dans l'ensemble, je le crois, par principe, on s'accorde unanimement pour vouloir ces droits définis; mais diriez-vous que le problème principal de la révision constitutionnelle soit celui de la répartition des pouvoirs?

**M. Robertson:** Je crois bien que c'est ceci qui arrivera, mais le problème le plus difficile qui se posera sera, non pas celui de la répartition des pouvoirs dans leur ensemble, mais celui concernant les aspects particuliers de la répartition des pouvoirs.

## [Text]

**Senator Flynn:** Up until now the problems or the difficulties between the two levels of government have centred on this matter of distribution of powers or grey areas where we did not know who should have the initiative or who should have the right to proceed.

**Mr. Robertson:** Yes.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, may I ask a supplementary question. Is it not a fact that in the view of the federal government the distribution of powers takes a secondary place to the incorporation of a charter of human rights? Is that not what it says in "Federalism for the Future"? As I read it, I understood the government to say that the very prime concern was the incorporation of a charter of human rights into the constitution. After that could come the question of the distribution of powers.

**Mr. Robertson:** I should make the point, Mr. Chairman, in reply to Mr. McQuaid's question that this expression of view was not an attempt by the federal government to assess relative importances. It was an attempt rather to set forth a view as to what would be the best approach to a planned, orderly and total review.

**Mr. McQuaid:** I see.

**Mr. Robertson:** And the best way to start was with individual rights.

**Senator Flynn:** A problem of timing, if you want.

**Mr. Robertson:** That is right, in a sense. And the problem of sequence in an intellectual sense rather than a sequence in terms of importance.

**The Chairman:** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Mr. Robertson, although this booklet deals with the process of constitutional review and proposed procedure for constitutional review, and you discuss several ways of proceeding with the review and the process, no mention is made of the amending formula. In the booklet it is suggested that there is agreement to start with the charter of human rights, the charter of rights, and then you go on to different aspects of the division of powers and so on. I notice that at page 8 of your booklet you say that the provinces agree with the federal government that this

## [Interpretation]

**Le sénateur Flynn:** Jusqu'à maintenant les problèmes ou les difficultés qui se sont élevés entre les deux niveaux de gouvernement ont été centrés sur cette question de répartition des pouvoirs ou sur ces zones d'ombre où nous ne savons qui devrait avoir l'initiative ou qui devrait avoir le droit d'agir.

**M. Robertson:** Oui.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, me permettez-vous de poser une question complémentaire. N'est-ce pas exact de dire que, dans l'optique du gouvernement fédéral, la répartition des pouvoirs ne vient qu'en deuxième lieu après l'intégration d'une charte des droits de l'homme? Est-ce que ce n'est pas ce qu'il souligne le *fédéralisme et l'avenir*? Tel que je le comprends, le gouvernement a indiqué que ce qui l'intéresse en tout premier, c'est l'incorporation d'une charte des droits de l'homme dans la Constitution. Après viendrait la question de la répartition des pouvoirs.

**M. Robertson:** Il me faut indiquer, monsieur le président, en réponse à la question de M. McQuaid que cette expression de point de vue n'avait pas été faite par le Gouvernement en vue d'évaluer l'importance relative des questions. Il s'agissait plutôt d'une tentative avancée pour indiquer quelle serait la meilleure façon d'aborder une révision planifiée, ordonnée et totale.

**M. McQuaid:** Je vois.

**M. Robertson:** La meilleure façon de commencer c'était de commencer avec les droits de la personne.

**Le sénateur Flynn:** C'est une question d'établissement de calendrier, si vous le voulez.

**M. Robertson:** C'est exact, en un sens. Et le problème de série dans un sens intellectuel plutôt qu'une série par ordre d'importance.

**Le président:** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur Robertson, bien que cette brochure traite du processus de révision constitutionnelle et de la procédure proposée pour la révision constitutionnelle—et vous avez parlé de plusieurs façons de procéder avec cette révision—on n'y parle nullement de formule permettant une modification, de formule concernant la modification. Dans la brochure, on indique que l'on s'accorde à vouloir commencer par la charte des droits de l'homme, puis on passe à différents aspects de la division des pouvoirs etc. On a remarqué qu'à la page 8 de la brochure, vous dites ce

## [Texte]

would be the method of proceeding, that you should start with the charter of rights and that you should go on to these other things. In the interim period, has there been some second thought on this, and are there now suggestions that maybe we should try to get agreement on an amending formula again? I say this in particular because you yourself in your remarks stated that the review is taking much longer and is much more complex than you had originally thought and that the government had originally thought. So have second thoughts been given to this proposal of procedure of review to try to find some agreement on an amending formula?

1640

**Mr. Robertson:** Basically, the answer to that, Mr. Allmand, would be no. There has been a good deal of discussion in several committees on the sequence and approach. As you can well imagine, at the outset part of the problem was to know how to tackle this animal cause nobody had ever done it before and the constitution is the kind of interrelated thing where one can make an argument for beginning at almost any point.

With regard to the amending process I think one has to distinguish two things. One is the question of the process of amending the BNA Act and the process perhaps of establishing a new constitution which might be related to something there. The second question, which is a quite different question, is how one would amend a new constitution when a new constitution is established.

With regard to the second point, the question of amendment, I think all are agreed it really is fruitless to try to think of a procedure for amending a new constitution until one has a fairly clear idea of what the new constitution is. It really is not profitable and it really would be the wrong and illogical way in which to begin.

With regard to the question of amending the BNA Act, assuming the process is successful and one does arrive with a new constitution, at some point there is going to have to be some kind of transitional measure, some way in which the new thing is established. A certain amount of thinking has been done on that certainly at the federal level and also I am sure at other governmental levels. In general I do not think there is any serious disagreement: the best way still is to try to tackle the substance of the constitution and arrive finally at the question of amending procedures.

## [Interprétation]

les provinces sont d'accord avec le gouvernement fédéral pour accepter cette méthode qui consiste à commencer par la charte des droits et passer ensuite à ces autres questions. Dans la période de transition, a-t-on réfléchi de nouveau à cette question et y a-t-il à l'heure actuelle des propositions qui viseraient à ce que, peut-être, nous essayons de nouveau d'obtenir un accord pour adopter une formule de modification? Je dis ceci particulièrement du fait que vous-même dans vos remarques, avez indiqué que cette révision prend plus de temps et est beaucoup plus compliquée que prévue à l'origine ou que ce qu'avait prévu le gouvernement à l'origine. Donc a-t-on réfléchi sur cette question depuis et examiné cette proposition concernant une procédure de révision pour essayer d'en arriver à quelque accord au sujet d'une formule de modification que l'on pourrait adopter?

**M. Robertson:** A cette question, monsieur Allmand, je devrais répondre non. On a beaucoup discuté dans plusieurs comités sur la façon d'envisager la question. Comme vous pouvez vous imaginer, le problème, au début, consistait en partie à reconnaître la façon de procéder, car c'était du nouveau et la constitution est une de ces choses complexes où l'on peut arguer pour discuter en premier n'importe quel point en particulier.

Quant à la procédure d'amendement, il faut, je crois, distinguer deux choses. La première est la question de la procédure d'amendement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et la procédure visant à établir une nouvelle constitution qui s'y rattacherait d'une certaine façon. La deuxième est très différente, et consiste à savoir comment on amende une nouvelle constitution quand elle est établie.

En ce qui a trait à cette seconde question, la question d'amendement, tous en conviennent je crois est qu'il est vraiment futile de songer à établir une procédure en vue de l'amendement d'une nouvelle constitution, tant qu'on ne se fera pas une idée juste de ce que sera cette constitution. Ce désir serait tout à fait inutile et ce serait là une façon illogique et erronée de commencer.

Mais s'il s'agit de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et en supposant que la procédure réussisse et qu'on en arrive à établir une nouvelle constitution, il faudra, à un moment donné, recourir à une mesure de transition, un mode suivant lequel cette nouvelle constitution sera établie. On s'est penché assez longtemps sur ce point au palier fédéral et, j'en suis sûr, aux paliers provinciaux. Je ne crois pas, d'une façon générale, qu'il y ait de graves divergences d'opinion: la meilleure façon est encore d'essayer de s'en prendre à la substance de la constitution et d'en arriver finalement à la question des procédures d'amendement.



*[Text]*

**Mr. Allmand:** There is an interesting sentence related to this in this book at page 46; it is the last sentence in the second-last paragraph which reads:

As for the Government of Canada, we propose to submit to Parliament for consideration and approval all changes in the constitution to which we agree.

Does this mean the individual items would be put to Parliament as soon as agreement were reached or were you to wait until you had a complete package and then put it to Parliament. I only saw that sentence when I reread the booklet in preparation for this meeting but one gets the impression that at that time Mr. Pearson might have thought of submitting individual pieces of the Constitution for approval by Parliament.

**Mr. Robertson:** To be perfectly honest, Mr. Allmand, it was not really known how it would be done. It was simply a matter of the government's feeling that definitely whatever it was that was arrived at would have to go to Parliament for consideration. What the method would be, whether it would, as you say, be in parts for debate or whether it would be a total document at some point in time, I think I would be correct in saying the government did not have any certain view in that direction at the time this statement of policy was made. I think it would still be a bit difficult to know.

There have been discussions at various times as to whether it is possible in a sense to lock up sections or good chunks of the constitution. It is too early still to know whether this would be the best way of doing it. It would be correct to say the whole process is still at the stage of analysing issues, clarifying the points of view. In some areas there has been a fair amount of determination of position, for instance, on the spending power. This will be arrived at later, but on that and on the taxing power there has been quite a substantial degree of agreement. Even so, I think it would be premature to try to be specific as to how it could best be put to Parliament and at what stage.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**Senator Flynn:** If the changes were urgent you could proceed by the same formula that has been used until now to change the Constitution, but it would only be on a temporary basis.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Lachance.

*[Interpretation]*

**M. Allmand:** Il y a à ce sujet une phrase pertinente la page 46, de l'avant-dernier paragraphe, dernière phrase, qui se lit:

Quand au gouvernement du Canada, il se propose de soumettre à l'approbation du Parlement toutes les modifications à la Constitution sur lesquelles nous serions tombés d'accord.

Dois-je comprendre que les articles seraient présentés un à un au Parlement sitôt qu'on s'entendrait à leur sujet ou si vous êtes censés attendre d'en avoir toute une série pour les soumettre au gouvernement. Je n'ai relevé cette phrase que lorsque j'ai relu la brochure avant la présente réunion, mais on en retire l'impression que, à ce temps-là, M. Pearson avait peut-être pensé soumettre au gouvernement, pour qu'il le approuve, des articles particuliers de la Constitution.

**M. Robertson:** Pour parler franchement, monsieur Allmand, on ne savait trop comment nous procéderions. Nous savions tout simplement que nous devions proposer ces articles au Parlement pour qu'il les étudie. Que ces articles soit soumis comme vous dites un à un ou au contraire en tant que partie d'un document entier, à un moment donné, il n'est qu'une question de dire que le gouvernement lui-même ne savait pas trop alors comment exactement il procéderait en la matière. Il serait très difficile de le savoir, à mon avis.

On a discuté à plusieurs reprises pour savoir s'il sera possible, pour ainsi dire, de fermer des articles ou des parties importantes de la Constitution. Il est trop tôt pour dire si c'est-là la meilleure façon de procéder. Il n'est que juste de dire que toute cette procédure en est encore au stade de l'analyse et de la clarification de points de vue. Dans certains domaines, les propositions sont assez précises, par exemple, sur les pouvoirs de dépenser. Nous y arriverons un peu plus tard, mais sur ce point ainsi que sur les pouvoirs d'imposer, il s'est en somme assez bien entendu. Même alors, serait, je crois, prématuré de dire avec précision comment ces propositions seront présentées au gouvernement et à quel stade.

**M. Allmand:** Merci.

**Le sénateur Flynn:** S'il s'agissait de modifications urgentes, on pourrait recourir à la même formule que présidé jusqu'ici aux modifications de la Constitution mais ce serait une mesure temporaire.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Lachance.

[Texte]

1645

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, as I was unable to attend the last meeting because I attended a conference last week, please let me know whether any questions I ask have been dealt with.

**Mr. Robertson:** Are you a member of this permanent secretariat of the Constitution Committee?

**Mr. Robertson:** The Continuing Committee?

**Mr. Lachance:** Yes.

**Mr. Robertson:** Yes.

**Mr. Lachance:** In your capacity as Clerk of the Privy Council?

**Mr. Robertson:** Yes.

**Mr. Lachance:** Did you say there have already been about 10 meetings of this Committee?

**Mr. Robertson:** So far there have been 10 meetings. The first meeting was held in May 1968.

**Mr. Lachance:** Are these meetings held regularly or whenever necessary?

**Mr. Robertson:** There is no regularity in the sense that it is every two months or anything like that. There were five meetings in 1968; four in 1969; there have been one so far this year. It really depends on the material that has to be considered or worked through at a meeting of the Conference, the Prime Minister and Premiers. It depends on the number of meetings required to really work things up to the point where we think we have done all we can do to prepare things for the Conference.

**Mr. Lachance:** Is there any problem about having about 10 meetings of this Committee?

**Mr. Robertson:** No; I am not quite sure what you mean, Mr. Lachance. Do you mean about getting the provinces to come?

**Mr. Lachance:** Yes, that is right.

**Mr. Robertson:** No; no difficulty whatever.

**Mr. Lachance:** Are these meetings attended by officials of the federal government and provincial governments?

**Mr. Robertson:** That is correct, yes.

[Interprétation]

**M. Lachance:** Une conférence à laquelle j'ai assisté la semaine passée m'a empêché d'assister à la dernière réunion, monsieur le président, et je voudrais savoir si on a traité certaines des questions que j'avais posées.

Monsieur Robertson, êtes-vous membre de ce secrétariat permanent du Comité de la constitution?

**M. Robertson:** Du Comité permanent?

**M. Lachance:** Oui.

**M. Robertson:** Oui.

**M. Lachance:** A titre de greffier du Conseil privé?

**M. Robertson:** Oui.

**M. Lachance:** Avez-vous dit qu'il y avait déjà eu dix réunions de ce Comité?

**M. Robertson:** Jusqu'ici, il y a eu dix réunions. La première a eu lieu en mai 1968.

**M. Lachance:** Ces réunions ont-elles lieu périodiquement ou au besoin?

**M. Robertson:** Elles ne sont pas périodiques en ce sens qu'elles auraient lieu tous les deux mois ou à des dates fixes. Il y en a eu cinq en 1968; quatre en 1969; et jusqu'ici, il y en a eu une cette année. En fait, tout dépend de l'ordre du jour que la Conférence peut étudier en une séance, du premier ministre et des premiers ministres des provinces. Tout dépend du nombre de séances qu'il faut pour préparer des questions qui seront portées à l'ordre du jour de la conférence.

**M. Lachance:** La convocation des réunions du présent Comité pose-t-elle des problèmes?

**M. Robertson:** Non. Je ne suis pas sûr de ce que vous entendez par là, Monsieur Lachance. Voulez-vous dire pour convoquer les représentants des provinces?

**M. Lachance:** Oui, précisément.

**M. Robertson:** Aucune difficulté.

**M. Lachance:** Les fonctionnaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux assistent-ils à ces réunions?

**M. Robertson:** Oui.

## [Text]

**Mr. Lachance:** When is the next meeting?

**Mr. Robertson:** The next meeting is next Monday, June 15.

**Mr. Lachance:** And this is in preparation of the general meeting of the Conference?

**Mr. Robertson:** That is correct. Perhaps I might explain, Mr. Lachance, at the last meeting of the Conference in December consideration was given to spending power, taxing power, social security, reduction of regional disparities; there may be one or two other questions. In any event, in each case the Conference referred certain things to the Continuing Committee: for instance, in connection with the spending power there were two questions they wanted looked into further and report on; in connection with the taxing power, the questions relating to death duties, succession duties and sales taxes; in connection with regional disparity there was one particular point they wanted examined; in connection with social security there was one question on insurance schemes on which they wanted a report. We had perhaps eight questions specifically referred to us.

We met in January and worked through a fair amount of that. We will meet three days next week. If we need a further meeting we will have it in July and be ready for September.

**Mr. Lachance:** Will these matters be considered at the next Conference?

**Mr. Robertson:** Yes.

**Mr. Lachance:** I do not know whether you will want to answer this question; are there any difficulties and problems arising from study of these different matters from any particular provincial officials?

**Mr. Robertson:** There are differences of view certainly, Mr. Lachance. On almost every question we find differences of view and this is why so many meetings are required and the Continuing Committee can only go up to a certain point. It is not a negotiating committee; it is a Committee simply for elucidating views, being sure each level of government fully understands what we are disagreeing about, what the possible options are in arriving at agreement. Then

## [Interpretation]

**M. Lachance:** Quand aura lieu la prochaine réunion?

**M. Robertson:** Lundi prochain, le 15 juin.

**M. Lachance:** Et cette réunion vise à préparer l'assemblée générale de la conférence?

**M. Robertson:** C'est exact. Il conviendrait peut-être monsieur Lachance, que j'explique que, lors de la dernière réunion de la Conférence en décembre, on a étudié les questions du pouvoir de dépenser, du pouvoir d'imposer, de la sécurité sociale ainsi que la réduction des disparités régionales; peut-être y a-t-il une ou deux autres questions à l'étude. À tout événement, la Conférence a dans chaque cas renvoyé certaines questions au Comité permanent. Par exemple, en ce qui a trait au pouvoir de dépenser, la conférence a demandé qu'on étudie plus particulièrement deux questions sur lesquelles on devra lui faire rapport et en ce qui a trait au pouvoir d'imposer, des questions de l'impôt sur les successions et les taxes de vente. En ce qui a trait aux disparités régionales, elle a demandé au Comité d'étudier en particulier une question; dans le domaine de la sécurité sociale il y avait une question sur les régimes d'assurance au sujet desquels la conférence voulait qu'on lui fasse rapport. Ainsi, on nous renvoyait environ huit questions bien définies.

Nous nous sommes réunis en janvier pour en étudier la plus grande partie. Nous nous réunirons pendant trois jours la semaine prochaine. S'il nous faut une autre réunion, nous la convoquerons en juillet et nous serons prêts pour septembre.

**M. Lachance:** Ces questions seront-elles étudiées à la prochaine conférence?

**M. Robertson:** Oui.

**M. Lachance:** J'ignore si vous voudrez répondre à la prochaine question: certains hauts fonctionnaires provinciaux vous créent-ils des difficultés et des problèmes lors de l'étude de ces différentes questions?

**M. Robertson:** Il y a bien sûr des divergences d'opinion, monsieur Lachance. Nous en trouvons à l'égard de presque toutes les questions et c'est pourquoi il nous faut nous réunir si souvent et le Comité permanent ne saurait faire plus qu'une certaine partie du travail. Ce Comité n'est pas un comité de négociation, mais plutôt un comité chargé d'éclaircir les opinions et de s'assurer qu'à chaque palier gouvernemental, on comprend très bien les points sur lesquels il y a une divergence d'opinion et quels sont les choix qui s'offrent à nous pour réduire ces divergences d'opinion.



## [Texte]

goes to the Constitutional Conference to see what they can do with it.

**Mr. Lachance:** And those meetings are held *in camera*?

**Mr. Robertson:** Yes, sir.

1650

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Asselin?

**M. Asselin:** J'aimerais poser une question relative à elle que M. Allmand a posée tout à l'heure. Dans «Le fédéralisme et l'avenir», on ne fait pas mention évidemment d'une nouvelle étude qu'aurait faite le Comité des fonctionnaires au sujet du rapatriement de la Constitution. On sait qu'il y a déjà eu une tentative dans ce sens avec la formule Fulton-Favreau, mais elle a avorté en cours de route.

Dans ce document de travail, vous présentez différents moyens possibles pour modifier la Constitution. J'ai l'impression qu'on commence à l'envers. Est-ce que votre Comité a fait une nouvelle étude de la possibilité de rapatrier la Constitution canadienne, une étude qui nous permettrait de travailler sur un document vraiment canadien?

On nous reproche un peu partout, au Canada, et surtout au Québec, que le document sur lequel nous travaillons est un document étranger qui ne peut être modifié qu'avec la permission de l'autorité britannique. Est-ce que depuis l'étude de la formule Fulton-Favreau, votre comité a fait des études spéciales afin de trouver une autre formule de rapatriement qui pourrait servir aux membres du Comité?

**Mr. Robertson:** In a sense, Mr. Asselin. In part I tried to deal with this in reply to a question from Mr. Allmand.

**Mr. Asselin:** I want precision.

**Mr. Robertson:** I think on the question of whether consideration has been given in a sense of sort of giving the document over here and then working on it, although this has been recognized as being a possibility, I think it would be correct to say that it has not been thought to be a particularly fruitful possibility. It would seem to the government to be better to assume that the BNA Act should remain as is in order that the Canadian federation can function, if cause it can, until one can work out something else.

## [Interprétation]

nion. Par la suite, un rapport est soumis à la Conférence sur la Constitution pour voir ce qu'on peut en tirer.

**M. Lachance:** Ces réunions ont lieu à huis clos?

**M. Robertson:** Oui, monsieur.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Asselin.

**Mr. Asselin:** I would like to follow the question put a little while ago by mister Allmand. In this book "*Federalism for the future*", there is no mention of a new study being made by the committee of officials on the repatriation of the Constitution. An attempt to do so was already made through the Fulton-Favreau formula, but this attempt was unsuccessful.

In this working document you introduce several possible means of amending the Constitution. I am under the impression that we are putting the carriage before the horse. Has your committee made a new study on the possibility of repatriation of the Canadian Constitution, a study which would permit us to work on a truly Canadian document?

Everywhere in Canada and particularly in Quebec, there are complaints to the effect that the working document is a foreign document which may not be modified without the permission of the British authority. Since the study of the Fulton-Favreau formula, has your committee undertaken special studies with the view of finding another formula of repatriation which may serve the ends of the members of this committee?

**M. Robertson:** En un sens, monsieur Asselin. J'ai essayé de répondre à cette question quand monsieur Allmand a posé la sienne.

**M. Asselin:** Je veux des précisions.

**M. Robertson:** Savoir si l'on a songé à transporter pour ainsi dire le document ici pour ensuite l'étudier, bien que la possibilité de cette mesure ait été reconnue, je dois dire qu'on n'a pas pensé qu'il s'agissait là d'une tactique utile. Il semble préférable au gouvernement de supposer que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique doit demeurer telle quelle de sorte que la Fédération canadienne puisse fonctionner, jusqu'à ce qu'on ait trouvé un autre instrument de travail. Peut-être un jour prendra-t-on une autre décision, mais

**[Text]**

At a point of time one might take a different decision but up to now certainly there has been no feeling that a fruitful course would be, in a sense, to move the document over first and find out how to replace it or how to amend it afterwards.

On your specific question about the Fulton-Favreau Formula there has not been any consideration of that Formula nor any consideration of a different formula for amendment because as I said in reply to the earlier questions it seemed in terms of logic and useful application of time that it would be better to try to arrive at an agreement on some substance and then try to figure out how to change it.

**Mr. Asselin:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Senator Grosart?

**Senator Grosart:** On the question of distribution of powers which you mentioned, Mr. Robertson, tell us if in any of these conferences with which we are dealing the federal government has made any proposals in respect to the distribution of powers in the Yukon and the Northwest Territories?

**Mr. Robertson:** Not specifically in relation to the Yukon and the Northwest Territories, no, Senator.

**Senator Grosart:** Would you say that the matter of self-government and the march towards self-government in those Territories is a matter for consideration in respect to the Constitution?

**Mr. Robertson:** Certainly not as the Constitution now stands. As the BNA Act now stands adjustment can be made as it has been made from time to time in the provisions for government in the Yukon and the Northwest Territories simply by legislation, by an act of Parliament. This would apply to almost anything in the British North America Act. Yes, this would apply to almost anything.

**Senator Grosart:** I am asking has this whole area of self-government which affects a considerable number of Canadians been completely left out?

**Mr. Robertson:** It has not been discussed at all up to this point.

**[Interpretation]**

jusqu'ici on n'a pas jugé utile de transporter pour ainsi dire ce document ici pour ensuite étudier le moyen de le remplacer ou de le modifier. Quant à votre question qui touchait précisément la formule Fulton-Favreau nous n'avons pas songé à cette formule ou à toute autre formule que ce soit pour fins d'amendement lorsque, comme je l'ai dit, il nous semble que, du point de vue logique et de l'application utile à ce moment, est préférable d'essayer d'en arriver à un accord sur une certaine substance pour ensuite essayer de modifier au besoin les termes de cet accord.

**M. Asselin:** Merci.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur le sénateur Grosart?

**Le sénateur Grosart:** Sur cette question de répartition des compétences que vous avez mentionné monsieur Robertson, veuillez nous dire si, à l'un quelconque de ces conférences dont nous traitons, le gouvernement fédéral a fait des propositions touchant la répartition des compétences dans le Yukon et les territoires du Nord-Ouest?

**M. Robertson:** Pas spécialement à l'égard du Yukon et des territoires du Nord-Ouest, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Grosart:** Diriez-vous que cette question de gouvernement autonome et cette marche vers le gouvernement autonome dans ces territoires est une question qu'il convient d'étudier en rapport avec la Constitution?

**M. Robertson:** Certainement pas à l'égard de la Constitution telle qu'elle se présente actuellement. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tel qu'il existe présentement, peut être modifié et il l'a été de temps à autre quant aux dispositions du gouvernement au Yukon et dans les territoires du Nord-Ouest, par le moyen de mesures législatives, par une simple loi du Parlement. Cette remarque vaut pour presque toutes les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**Le sénateur Grosart:** Je demande si cette question de gouvernement autonome qui touche un nombre considérable de Canadiens, a été complètement mise à l'écart?

**M. Robertson:** On en a pas encore parlé jusqu'ici.

**Texte]**

**Senator Grosart:** There is no federal government proposal and it has not been discussed?

**Mr. Robertson:** Not up to this point.

**Senator Grosart:** Is it discussible?

**Mr. Robertson:** Oh, certainly.

**Senator Grosart:** By this Committee?

**Mr. Robertson:** Probably.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Dinsdale.

1655

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, I was interested in Mr. Robertson's statement which, if I may paraphrase it indicates that Canada is attempting to do in this fundamental change in the constitution what no other country has done short of cataclysmic events, events such as revolutions. Is that entirely an accurate statement and on what is it based?

**Mr. Robertson:** I do not know, Mr. Dinsdale, if there are exceptions to it. I am not aware of any exceptions. I do not profess to have made total research to see if I am right but certainly in most cases it has been a matter of initiating confederation or of re-examining, answer something like the division of Germany following the War, the independence of India, the separation of Pakistan, various things of that kind which are the cataclysmic events I was referring to. I could be wrong but I do not know of any case where a federation has tried to do what we are trying to do.

**Mr. Dinsdale:** All right. I was wondering about the Fifth Republic of de Gaulle?

**Mr. Robertson:** Now, if you are referring to federations, whatever the Government of France is, it is not a federation.

**Mr. Dinsdale:** Oh, I see. You were restricting this to a federation?

**Senator Grosart:** In principle it might be an exception although in most cases there was at least a civil insurrection if not civil war before there were

**[Interprétation]**

**Le sénateur Grosart:** Il n'y a à ce sujet aucune proposition du gouvernement fédéral et on n'en a pas discuté?

**M. Robertson:** Pas jusqu'ici.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce une question qui prête à discussion?

**M. Robertson:** Certes.

**Le sénateur Grosart:** Par le présent Comité?

**M. Robertson:** Probablement.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Dinsdale?

**M. Dinsdale:** J'ai noté avec intérêt la déclaration de monsieur Robertson selon laquelle, si on peut me permettre de paraphraser, ce que le Canada essaie de faire au point de vue de la Constitution, aucun autre pays n'a essayé de le faire, sauf dans des conditions de cataclysme, où à l'occasion d'une révolution, par exemple. Cette affirmation est-elle vraie et sur quoi au juste se fonde-t-elle?

**M. Robertson:** J'ignore, monsieur Dinsdale, si cette affirmation souffre des exceptions. Je n'en connais point. Je ne prétends pas avoir fait à ce sujet des recherches approfondies pour voir si j'ai raison, mais dans la plupart des cas, il a été question de faire débiter la confédération ou le réexamen d'une réponse comme la division de l'Allemagne à la suite de la guerre, l'indépendance de l'Inde, la séparation du Pakistan, diverses mesures de ce genre qui sont les événements cataclysmiques que j'ai mentionnés. Je fais peut-être erreur, mais je ne connais point de cas où une fédération ait essayé de faire ce que nous avons entrepris.

**M. Dinsdale:** Très bien. Je songeais à la Cinquième République de de Gaulle?

**M. Robertson:** Si vous parlez de fédération, le gouvernement de la France est peut-être plusieurs choses, mais il n'est sûrement pas une fédération.

**M. Dinsdale:** Je vois. Votre déclaration se limitait à la Fédération?

**Le sénateur Grosart:** En principe, il pourrait s'agir d'une exception bien que, dans la plupart des cas, il y a eu au moins une insurrection civile, sinon une guerre civile, avant que ces changements ne soient apportés à



*[Text]*

changes in the constitution. I will not bring up the subject of federalism in Ireland.

**Mr. Dinsdale:** Having embarked on this very difficult task, does this mean that Canada is setting aside its traditional approach to what we hope would be amendments to the constitution; that is, by precedent and by practice, and by slow accretions rather than a fundamental change that has only been possible through cataclysmic events. Could it not be although we have no cataclysmic events in Canada the fact that we are adopting these acts, these rather harsh and severe tactics, might have cataclysmic results? I am speaking as a Westerner now.

**Mr. Robertson:** I think, Mr. Chairman, the answer to Mr. Dinsdale's question in a sense is yes, that we have, the government has decided or advanced the view with which the others have in general agreed that at this particular point in time and in the history of the Canadian confederation something more is required or seems to be required than the normal process of adaptation and development by precedent and judicial review and judicial decisions. In that sense one can say there is a departure from what is a hundred years of practice, although we have of course in that time had specific amendments but we have never had a general amendment. In that sense, yes, it would indeed be a departure.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Robertson also used the phrase that the deliberations of this Committee might be able to judge the hopes and aspirations of the people in this regard. Politicians are usually close to the hopes and aspirations of the people and I must say that I do not find that their hopes and aspirations emphasize as a priority fundamental changes to constitutions that usually are related to cataclysmic events.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I suppose this is more a comment than a question.

**Mr. Dinsdale:** I do not know whether Mr. Robertson would like to comment on it or not, but maybe I could phrase the question this way. There has been some resistance in the Western provinces which Mr. Robertson has indicated is now dissipating and his reading is quite different from my reading and I would like to know what he bases his conclusions on.

*[Interpretation]*

la Constitution. Je ne soulèverais pas la question du fédéralisme en Irlande.

**M. Dinsdale:** Une fois que nous avons entrepris cette tâche fort difficile, devons-nous en conclure que le Canada met de côté ces façons traditionnelles d'envisager la question de ce qui, nous espérons, serait des amendements à la constitution; c'est à dire, par l'usage des précédents et des pratiques, et par de petites retouches plutôt que par un changement fondamental qui n'a été possible que par l'intermédiaire d'événements cataclysmiques. Si nous adoptons ces tactiques en l'absence d'événements cataclysmiques au Canada, ne pourrions-nous pas justement provoquer des résultats cataclysmiques? Je parle maintenant à titre d'habitant de l'Ouest du Canada.

**M. Robertson:** En un sens, monsieur le président, la réponse que nous devons donner à la question de monsieur Dinsdale est oui. Le gouvernement a risqué une opinion à laquelle les autres se sont en général ralliés. En ce moment précis de l'histoire de la Confédération canadienne, il faut plus qu'un processus normal d'adaptation et de développement par l'usage des précédents, de la révision juridique et de décisions juridiques. En ce sens, on peut, je crois, dire qu'on s'écarte de la pratique qui a prévalu durant ces cent ans, bien que, évidemment, au cours de ce laps de temps, des amendements précis ont été apportés, mais nous n'avons jamais eu recours à une modification générale. En ce sens, on peut en effet parler d'écart à la procédure normale.

**M. Dinsdale:** Monsieur Robertson a également utilisé la phrase suivante: les délibérations du présent comité pourraient apprécier les espoirs et les aspirations du peuple à ce propos. Les politiciens connaissent habituellement assez bien les espoirs et les aspirations du peuple et je dois dire que je ne trouve pas que les espoirs et aspirations soulignent, au titre de priorité essentielle, les modifications à la constitution qui rapportent habituellement à des événements cataclysmiques.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je suppose que c'est plutôt là une observation qu'une question.

**M. Dinsdale:** Peut-être monsieur Robertson veut-il commenter cette observation, ou alors peut-être convient-il que je pose ma question de la façon suivante. Les provinces de l'Ouest ont manifesté une certaine résistance qui s'amointrit, selon monsieur Robertson. C'est là une opinion qui est fort différente de la mienne et j'aimerais bien savoir sur quoi elle est fondée.

[Texte]

Mr. Brewin: I can assure him that his own province as quite a different approach.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I think Mr. Robertson was referring to the attitude of governments in that area, not to people necessarily.

Mr. Dinsdale: Governments usually reflect the attitudes of the people in the long run I hope.

1700

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): We have seen governments come and go.

Mr. Dinsdale: I do not know whether Mr. Robertson would like to comment on that?

Mr. Robertson: All I can say, Mr. Chairman, is that the view that Mr. Dinsdale refers to has certainly seen reflection in the kind of difference I was trying to mention at the outset, and when I referred to an amelioration in some of the attitudes I was, as the chairman says, judging it from the attitude that has been reflected in the Continuing Committee's discussions. Certainly in relation to Manitoba there has been a change as far as the government's position is concerned. There is no doubt about that.

Mr. Dinsdale: This is discussion among officials.

Mr. Robertson: More than among officials.

Mr. Dinsdale: Are politicians on this Committee?

Mr. Robertson: Yes. At the conference as well, last December.

Mr. Dinsdale: The politicians are on the Continuing Committee?

Mr. Robertson: No, no. I said at the conference last December there was also a difference of view by Manitoba from what had been previously reflected. Prime Ministerial conference.

Mr. Dinsdale: Maybe as this Continuing Committee proceeds in its deliberations, we will be in touch with hopes and aspirations of the people.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Alexander.

[Interprétation]

M. Brewin: Je puis souligner que sa province voit le problème d'un tout autre œil.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Monsieur Robertson faisait, je crois, allusion à l'attitude des gouvernements de cette région, non pas nécessairement aux gens.

M. Dinsdale: Les gouvernements reflètent habituellement les attitudes du peuple, du moins à la longue, j'espère qu'il en est ainsi.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Nous avons vu des gouvernements naître et mourir.

M. Dinsdale: J'ignore si monsieur Robertson a quelques observations à faire sur ce point?

M. Robertson: Tout ce que je puis dire, monsieur le président, c'est que l'opinion à laquelle monsieur Dinsdale fait allusion est sûrement reflétée dans cette différence que j'essayais de mentionner au début, puis lorsque j'ai fait allusion à l'amélioration de certaines attitudes, je jouais suivant l'attitude qui s'est manifestée dans les discussions du Comité permanent. Sûrement, en ce qui a trait au Manitoba, il s'est produit un changement dans la position du gouvernement. Il n'y a sur ce point aucun doute.

M. Dinsdale: Il s'agit de la discussion entre hauts fonctionnaires.

M. Robertson: Plus que cela.

M. Dinsdale: Y a-t-il des politiciens qui font partie de ce Comité?

M. Robertson: Oui. Ainsi qu'à la conférence, en décembre dernier.

M. Dinsdale: Il y a des politiciens qui font partie du Comité permanent?

M. Robertson: Non, non. J'ai dit de la conférence, en décembre dernier, et il y a eu là aussi des divergences d'opinion exprimées alors par le Manitoba en regard de celles qu'en avait exprimées auparavant. La conférence du premier ministre.

M. Dinsdale: Peut-être que, au gré de ces délibérations, le présent Comité permanent saisira-t-il les espoirs et les aspirations du peuple.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Monsieur Alexander.

## [Text]

Mr. Alexander: Thank you, Mr. Chairman.

Many of the questions I had have been asked and answers have been given, but I just want to state first how much I appreciate the attendance of Mr. Robertson. You have certainly laid the ground work, I would respectfully submit, very adequately, for my benefit anyway. There are a couple of things, though, that I would like to pursue. I am reading from the *Spectator*, which is my home paper, of Tuesday, January 27, 1970. I would think this was during the time that we were discussing the setting up of this Continuing Committee. I would like to just throw this question at you. I am reading from the paper and it says:

The Prime Minister, in his defence, raised the question of the "paradox" of the provincial governments pushing the country into this constitutional review two years ago, and now backing away from it.

This paradox had to be resolved, he argued, before the consensus could be obtained on constitutional reform.

That was on January 27, 1970. Have you any comments to make on that statement which may have been paraphrased but, in this event, the gist of the problem which the Prime Minister had found is there. Has there been any consensus now on constitutional reform, more so than what there was at that time?

Mr. Robertson: More so than what there was in January?

Mr. Alexander: Right.

Mr. Robertson: There has not been any meeting of the constitutional conference since January.

Mr. Alexander: I understand.

Mr. Robertson: The last meeting was in December 1969.

Mr. Alexander: Yes.

Mr. Robertson: So that I do not think that one could say that there has been a change since that January statement. No.

Mr. Alexander: We are still in the same position then?

Mr. Robertson: Yes.

## [Interpretation]

M. Alexander: Merci monsieur le président.

Plusieurs de mes questions ont été posées, mais n'en veux pas moins dire jusqu'à quel point j'apprécie la présence de monsieur Robertson. En ce qui concerne, vous nous avez fourni de précieux renseignements. Toutefois, j'aimerais poursuivre l'étude d'une ou deux questions. Je lis dans le numéro de mardi, 27 janvier 1970, du *Spectateur*, journal de notre région—ce devrait être au moment où nous discutons de l'établissement du présent Comité permanent—qu

Le premier ministre, dans sa réplique, a soulevé la question du «paradoxe» des gouvernements provinciaux contraignant le pays à entreprendre une révision de la Constitution y a deux ans cette révision de la Constitution maintenant, se retirant de cette entreprise.

Ce paradoxe doit être réglé, a dit le premier ministre, avant qu'on puisse en arriver à un consensus sur la réforme constitutionnelle.

C'était le 27 janvier 1970. Avez-vous quelques observations à faire sur cette déclaration qui a sans doute été paraphrasée mais qui, dans ce cas, résume le noyau du problème tel que le voit le premier ministre. Êtes-vous arrivés nettement à un consensus à l'égard de la réforme constitutionnelle?

M. Robertson: Plus qu'en janvier?

M. Alexander: Précisément.

M. Robertson: La conférence constitutionnelle ne s'est pas réunie depuis janvier.

M. Alexander: Je vois.

M. Robertson: La dernière réunion a eu lieu en décembre 1969.

M. Alexander: Oui.

M. Robertson: De sorte qu'on ne pourrait dire qu'il s'est produit un changement depuis que cette déclaration a été faite en janvier.

M. Alexander: Nous sommes donc au même point?

M. Robertson: Oui.



## [Texte]

**Mr. Alexander:** This is only on the assumption that this statement was correct at that time which, of course, I do not know. That is why I am seeking this formation.

**Mr. Robertson:** Perhaps I might refer to what I guess as the last definitive statement by the Conference itself on the broad question of constitutional review, which was in February 1969. At that time, the conclusion said:

The Constitutional Conference reaffirms its intent to complete a comprehensive review of the Constitution of Canada, to assess its adequacy for present and future requirements, and to determine the extent to which constitutional change is desirable either through amendment of the existing Constitution or through promulgation of an entirely new Constitution.

That was, I think, the last formal statement of the work of the Conference as a whole. What the Prime Minister may particularly have had in mind was that there has been a very great disparity in the attitude, as reflected at the outset, by different provinces toward the extent of need that really exists and the urgency of it. The extent to which one has to go in constitutional change. I think that this is really the point he had in mind.

1705

**Mr. Alexander:** Right.

will just ask another question, if you do not mind.

notice that you have indicated that the federalism for the future does two things. Firstly, it sets up the federal government's position on constitutional review and, secondly, it sets out broad terms of what it thinks vital to federalism and what should be preserved. Are those two positions and the implications that flow from them been accepted by the provinces?

**Mr. Robertson:** As to the first, the proposition that there ought to be a thorough-going and total review has been accepted and is reflected in that conclusion of February 1969 to which I referred. That was a comprehensive review of the constitution which they affirmed at that time.

As far as the views of the federal government with regard to the essentials for the structure and relationships are concerned, there are certainly differences of view. The Government of Quebec, for example, submitted a series of propositions in the autumn of 1968, or in 1969, and the powers that are

## [Interprétation]

**M. Alexander:** Bien sûr, nous supposons que cette déclaration était vraie au moment où elle a été faite, ce que j'ignore, d'où la raison de ma question.

**M. Robertson:** Peut-être puis-je vous dire ce qui, à mon avis, constitue la dernière déclaration faite par la conférence elle-même sur cette vaste question de la révision de la Constitution, en février 1969. Vers ce temps, la conclusion se lisait comme suit:

La conférence constitutionnelle réitère son intention de compléter une révision générale de la Constitution du Canada, d'évaluer si elle convient aux besoins présents et futurs, et de déterminer jusqu'à quel point il convient d'apporter des modifications, soit par l'intermédiaire d'amendements à la présente Constitution, soit par la promulgation d'une Constitution entièrement nouvelle.

Voilà je crois la dernière déclaration officielle de la Conférence plénière. Peut-être le premier ministre songait-il plus particulièrement à la grande diversité d'attitudes qui existent, comme je l'ai dit au début, dans les différentes provinces à l'égard de l'importance et de l'urgence du besoin. Jusqu'à quel point devons-nous recourir à une modification constitutionnelle. Je crois que c'est à ce point qu'il songait en fait.

**M. Alexander:** Très bien.

Une dernière question, avec votre permission.

Je note que vous avez dit que ce fédéralisme de demain accomplit deux choses. D'abord, il établit la position du gouvernement fédéral à l'égard de la révision de la Constitution et, ensuite, il exprime en termes larges ce qui semble viable au fédéralisme et ce qu'il conviendrait de conserver. Ces deux positions ainsi que leurs implications ont-elles été acceptées par les provinces?

**M. Robertson:** La première proposition a été acceptée comme le montre la conclusion atteinte en février 1969 à laquelle j'ai fait tantôt allusion. On a réitéré alors la révision complète de la Constitution. Quant aux opinions du gouvernement fédéral à l'égard des éléments essentiels à la structure et au rapport, certaines divergences d'opinion se sont manifestées. Le gouvernement du Québec, par exemple, a soumis à l'automne de 1968 toute une série de propositions et

*[Text]*

postulated there for the federal government are substantially different from the powers that are postulated by the federal government, and this is the range in which there will have to be important discussions in trying to arrive at agreement. So it would not be correct for me to say, I do not think, Mr. Alexander, that there has been any subscription to the federal statement of postulates, but I would not want you to think that there has been total difference from it either. In some areas, yes; in some areas, no.

**Mr. Alexander:** Thank you very much, Mr. Robertson. I guess we will move to pursue those differences, later on.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. MacGuigan, my co-Chairman, and then Senator Yuzyk.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Chairman, the first question I had, Mr. Robertson has already answered, but I would like to come back at it again from a different viewpoint and that is with regard to the priorities of the government in approaching constitutional review.

I think, in answer to Mr. Allmand, Mr. Robertson made the point that the steps which are proposed in this document are purely a sequence for study, for approach, but in looking at what the document itself says about the first of these, I wonder if we can just leave the matter at that. On page 18, for example, of the document, it is said that:

The first goal of the Canadian federation, in the opinion of the Government of Canada, is the protection of the rights of the individual.

It seems to me when you say that this is the first goal of the Canadian federation that this is more than saying it is just the first step in the process of review, and perhaps at least with regard to this one of the steps, the government is here asserting something more than just a priority as to the order in which it should be approached.

I wonder if, looking at the document that way, Mr. Robertson would care to say whether or not there is, in a sense, a more intrinsic order that is being thought of in these steps rather than just the sequence of approach. This may be important, for example, because it might reflect on the kind of bargaining position which the federal government might take. It

*[Interpretation]*

les pouvoirs qu'on y postule pour le gouvernement fédéral sont essentiellement différents de ceux que le gouvernement fédéral postule pour lui-même. Et c'est sur ce point que d'importantes discussions devront être engagées en vue d'en arriver à un accord. Il n'aurait donc pas été correct pour moi de venir dire qu'on n'a pas souscrit aux postulats de la déclaration du fédéral, mais je ne voudrais pas que vous croyiez non plus qu'on était à ce propos tout à fait en désaccord. Dans certains domaines, oui; dans d'autres, non.

**M. Alexander:** Merci beaucoup, monsieur Robertson. Nous en reparlerons plus tard.

Merci monsieur le président.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur MacGuigan, mon coprésident, puis le sénateur Yuzyk.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Robertson a déjà répondu à ma première question, mais j'aimerais y revenir en me plaçant d'un point de vue différent, soit par rapport aux priorités du gouvernement lorsqu'il entreprend de faire la révision de la Constitution.

En réponse à la question que lui posait M. Allmand, M. Robertson a signalé, je crois, que les mesures proposées dans ce document ne s'appliquent qu'à l'étude, qu'à l'approche du problème, mais si je relis le document à propos de la première de ces mesures, je ne suis pas tellement sûr qu'on puisse laisser cette question ainsi. À la page 18, par exemple, on lit que:

La fédération vise d'abord, de l'avis du gouvernement du Canada, à protéger les droits des particuliers.

Il me semble que, lorsque vous affirmez que c'est le premier objectif de la fédération canadienne, que vous affirmez plus que si vous disiez que ce n'est que la première mesure dans le processus de révision et que le gouvernement affirme peut-être à l'égard de cette mesure en particulier un peu plus qu'une simple priorité dans l'ordre qu'il convient d'adopter au cours du réexamen.

Je me demande si, dans cette optique, monsieur Robertson pourrait nous dire s'il existe, en un sens, un ordre plus intrinsèque que celui que l'on exprime dans ces mesures. Cette question peut être importante, car elle peut exercer un certain effet, par exemple, sur la position que prendra le gouvernement fédéral au cours des négociations. Le gouvernement fédéral pourrait

[Texte]

might be prepared to bargain more things which are further down the scale, for instance.

1710

**Mr. Robertson:** That is a somewhat difficult question to answer, Mr. Chairman. Certainly, the federal government does consider that there are things which are the fundamental objectives of Confederation. In the propositions that the federal government has submitted to the Conference and to the Committee thus far, about four objectives have been set forth as being the fundamental things that the Confederation is designed to achieve in the view of the federal government.

One of these is this question of the rights or the protection of the rights of the individual. Now, having said that, this does not necessarily mean that one has to get agreement on the objectives before one can move on to other parts of it. This is really what I meant in the sense that while this was thought to be an intellectual approach, that was sound and right in considering it, it was neither an assessment of importance in all cases. Nor is it an ineluctable path that one can go ahead and look at distribution of powers if there seems to be a priority reason for doing that. The Conference decided in 1969 that there was a priority reason for doing it.

But in the structure of things we have put forward, the governments have put forward, things have been classified rather as objectives of Confederation then moving on to protection of the rights of the individual, then structures of government, distribution of powers. They have been classified in a sense that way. There has been difference of view as to what priority ought to be followed.

While the federal government started out with this intellectual structure, if you want to call it that, mainly some of the provinces in February 1969, took the view very strongly that it was more important to get to what they call some of the bread and butter questions, and leave some of these intellectual things that seemed right intellectually to them first for consideration. But on the question of relative importance and so forth, I do not think one can deal with it in general terms, one would have to look at the specifics.

**Senator Grosart:** I think therefore it is just priority for discussion.

**Mr. Robertson:** Yes they are priorities for discussion.

**Senator Grosart:** For the order of discussion.

[Interprétation]

fort bien être disposé à négocier plusieurs autres éléments qui sont moins importants, par exemple.

**M. Robertson:** C'est une question à laquelle il est plutôt difficile de répondre, monsieur le président. Certes le gouvernement fédéral considère qu'il y a dans la Confédération des objectifs dits fondamentaux. Parmi les propositions que le gouvernement fédéral a faites jusqu'ici à la Conférence et au Comité, cinq étaient, à son dire, des objectifs fondamentaux que la Confédération avait pour but de réaliser.

L'un d'eux était précisément cette question des droits ou la protection des droits des individus. Cela dit, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il faille obtenir l'accord sur les objectifs avant de passer à d'autres choses. C'est ce que je voulais dire tantôt, que même si l'on trouvait que c'était une façon plutôt intellectuelle d'envisager la question, elle n'en était pas moins saine et correcte. Ce n'était pas une évaluation de l'importance dans chaque cas. Il ne s'agissait pas non plus d'une voie inéluctable et que l'on peut au besoin procéder en la matière et considérer la question de la répartition des compétences si cette question nous semble importante. En 1969, la Conférence a décidé qu'elle était motivée d'agir ainsi.

Mais dans cette structure que le gouvernement a présentée, les éléments ont été classifiés plutôt au titre d'objectifs de la Confédération, puis la protection des droits de l'individu, puis la structure des organismes gouvernementaux, et la répartition des compétences. Les éléments ont été ainsi classés. Il y a eu des divergences d'opinion quant à la priorité que l'on devait leur accorder. Le gouvernement fédéral a commencé avec cet ordre intellectuel si vous voulez, mais en février 1969, certaines des provinces ont nettement et énergiquement exprimé l'opinion qu'il importait beaucoup plus de s'attaquer d'abord à des questions vitales, laissant les autres questions d'un ordre plus intellectuel pour considération ultérieure. Mais sur ce point d'importance relative, etc., je ne crois pas que l'on puisse traiter cette question de façon large, il faudrait prendre en considération les éléments particuliers.

**Le sénateur Grosart:** Il s'agit donc, si je comprends bien, d'une priorité pour fins de discussion.

**M. Robertson:** C'est bien ça.

**Le sénateur Grosart:** Pour fins de discussion.



## [Text]

**Mr. Robertson:** Yes, but they have already been varied Senator. They have already been varied by the decision in February 1969, as I think I mentioned. Priority should be given to questions that dealt with taxation, spending, social security.

**Senator Grosart:** Now obviously because you can hardly discuss or reach any conclusions on individual rights until you have reached some conclusions on the distribution of powers.

**Mr. McQuaid:** But this document, Mr. Chairman says . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am sorry, if we have to respect the order of . . .

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** As long as this does not come off my time I am quite agreeable.

**Mr. McQuaid:** A supplementary to what Mr. MacGuigan said. It concerns me a bit, Mr. Robertson, because this document says on page 8 that:

In agreeing to place this item first on our agenda the federal and provincial governments have in no way overlooked the critical importance of determining which of the functions of government . . .

and so on. Is it true that the federal and provincial governments have agreed to place this item of the charter of human rights first?

**Mr. Robertson:** What was done in February 1968, as I mentioned Mr. McQuaid, was to list seven subject areas. Official languages and fundamental rights were the two first that were listed. Subsequently, four committees of ministers were set up, one of which was on fundamental rights. So that it is correct to say that the provinces have accepted a priority study of fundamental rights as being a priority item and this is underway. However, it is also correct to say that there are very important differences of view concerning the question of fundamental rights?

**Mr. McQuaid:** Then it is not correct to say that the provinces have agreed to place this item first on the agenda?

**Mr. Robertson:** They have agreed to study it as one of the priority items and that study is underway by a special ministerial committee.

## [Interpretation]

**M. Robertson:** Oui, mais ces priorités ont déjà été modifiées par la décision prise en février 1969, comme je l'ai mentionné, je crois. Les priorités doivent être greffées aux questions qui traitent du pouvoir d'imposer, du pouvoir de dépenser, de la sécurité sociale.

**Le sénateur Grosart:** Evidemment, parce qu'il est pratiquement impossible d'en venir à des conclusions sur les droits de l'individu tant qu'on n'agréé pas certaines conclusions sur la répartition des compétences.

**M. McQuaid:** Mais ce document, monsieur le président, se lit . . .

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je regrette, mais s'il nous faut suivre l'ordre de . . .

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne m'oppose pas tant que ce temps n'est pas soustrait du délai qui m'est accordé.

**M. McQuaid:** Je voudrais poser une question complémentaire à celle qu'a posée M. MacGuigan. Cette question me préoccupe un peu, M. Robertson, car ce document se lit à la page 8:

En convenant de placer cet article au premier rang de l'ordre du jour, le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux n'ont aucunement oublié l'importance critique de déterminer quelles fonctions du gouvernement . . .

etc. Est-il exact que le gouvernement et les gouvernements provinciaux ont convenu de placer au premier rang cet article de la Charte des droits de l'homme?

**M. Robertson:** En février 1968, on a établi une liste de sept sujets d'étude. Les langues officielles et les droits fondamentaux étaient les deux premiers de ces domaines. Par la suite, on a établi quatre comités ministériels dont l'un sur les droits fondamentaux. Il est donc juste de dire que les provinces ont accepté une étude prioritaire des droits fondamentaux, étude qui suit présentement son cours. Toutefois, il est juste aussi de dire qu'il y a d'importantes divergences d'opinion au sujet de ces droits fondamentaux.

**M. McQuaid:** Il n'est donc pas juste de dire que les provinces ont convenu de placer cette question première à l'ordre du jour?

**M. Robertson:** Elles ont convenu d'étudier cette question au titre de l'un des articles prioritaires. Cette étude est présentement effectuée par un comité ministériel spécial.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Leaving the documents for a moment and coming to what has been happening at the Conference and at the continuing committee, would it be fair to say that it now appears that it will be necessary to await the presentation of all of the federal papers, the proceedings, step by step through the whole of the constitutional area, before we are likely to have agreement on any part of the total solution? In other words, is it realistic even to think of a part by part solution? This is an open option when this document was drafted. Does it now seem that this is no longer an option?

1715

**Mr. Robertson:** Again, this is a difficult question to answer Mr. MacGuigan. Certainly, there have been expressions of concern because of the time that it is taking to work through a total consideration of the distribution of powers, let alone the total constitution. I can say that in both the Conference and the various committees there have been repeated considerations as to ways and means by which the process might be speeded up, whether by trying to arrive at agreement on sections, or by doing something else that would accelerate the process.

One always comes to the difficulty that the constitution is intimately inter-related. When one gets into a consideration of the areas of the distribution of powers, one also comes to the problem that it is very difficult to paint with a broad brush and not get into details of distribution.

For instance, on the spending power, I think we did achieve some agreement. One of the reasons that agreement was achieved was because an important area of distinction was made between spending power in the form of payments to individuals; to institutions; additional grants to provinces; and, unconditional grants to provinces. I find it very hard to say whether it would be possible to find a thesis one can agree on whether this experience is useful or not. We have tried and I know that this is partially an answer.

We have looked back to what happened at the time the American Constitution was worked out and at the time the BNA Act was worked out. In each case, they worked through the totality of the constitution three or four times changing and adjusting as they went. They finally ended up with a whole on which they were able to agree, but in neither case did they come to it with little pieces.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would it be fair to say that the whole of this constitutional review

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mettons pour le moment de côté les documents et revenons aux événements de la Conférence et du comité permanent, serait-il juste d'affirmer qu'il semble maintenant nécessaire d'attendre que tous les documents fédéraux soient présentés, les comptes rendus, l'un après l'autre, en rapport avec toute la question constitutionnelle, avant de nous attendre à un accord entier sur quelque partie que ce soit de cette solution entière? En d'autres termes, pouvons-nous en fait songer sérieusement à obtenir un accord sur une partie de la solution? C'était un choix qui s'offrait à nous lorsque ce document a été rédigé. Ce choix existe-t-il encore aujourd'hui?

**M. Robertson:** Encore ici, il n'est pas facile de répondre à cette question. Certes, on commence à s'inquiéter du temps qu'il faut pour se livrer à une étude totale de la répartition des compétences, indépendamment de la constitution entière. Je puis vous dire qu'au sein de la conférence aussi bien que des divers comités, on a étudié à plusieurs reprises le moyen d'accélérer la marche des délibérations, soit en essayant d'obtenir un accord sur les articles, soit en prenant toute autre mesure propre à accélérer le rythme de ses délibérations.

Toujours, se dresse cette véritable difficulté à savoir que les questions relatives à la Constitution sont toutes intimement liées les unes aux autres et, lorsqu'on entreprend l'étude de plusieurs aspects de cette question de la répartition des pouvoirs, on se rend compte qu'il est très difficile d'aller vite sans négliger les aspects particuliers de la question.

Par exemple, au sujet du pouvoir de dépenser, nous en sommes venus à un certain accord. C'est pourquoi nous avons fait une distinction entre le pouvoir de dépenser aux termes de versements faits aux particuliers, aux institutions, les versements conditionnels aux provinces et les versements sans condition aux provinces. Je ne saurais dire s'il est possible de trouver une thèse qui rallierait tous les suffrages.

Nous avons étudié ce qui s'était produit lors de l'élaboration de la Constitution des États-Unis et aussi de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Dans les deux cas, on s'est attaqué à la constitution entière, à trois ou quatre reprises, faisant en cours de route, les rajustements nécessaires. On en est finalement arrivé à une entité sur laquelle il y a eu accord, mais dans aucun cas s'est-il agi de fragment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Est-il juste de dire que cette révision de la Constitution repose dans son

*[Text]*

rests on the presentation of the federal papers? In other words, is the initiative entirely in the federal hands?

**Mr. Robertson:** No, that would not be correct, Mr. MacGuigan. Certainly the federal government has, I think, produced more elaborate, some might say overly elaborate presentations of position and arguments for position. The Government of Quebec has produced a very comprehensive set of propositions and the Province of Nova Scotia took a very important initiative in raising the question of the reduction of regional disparities as being an objective of Confederation. This has engaged a lot of attention in the Conference and committees. Certainly Ontario as well has brought forward propositions that have been the source of discussion so that the initiative has not been purely federal.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I presume though that from the federal viewpoint, there would be no disposition to make any kind of tentative agreement on a matter on which the federal position paper had not yet been prepared?

**Mr. Robertson:** I think that is correct.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Could you give us any indication of the pace of future papers? I would assume from the papers that you have been presented that you are not intending to present one on each of the 30-odd subsections of Section 91 of the British North America Act. Presumably there are a number of further papers to be presented. Could you give us an indication of the schedule or timetable if you have any for these papers?

**Mr. Robertson:** We have a schedule that we hope we can work to. You are quite correct, Mr. MacGuigan. It is not intended to produce a paper on each and every item. There would be no need for a paper on national defence, for instance.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** At least not from a constitutional viewpoint.

**Mr. Robertson:** Maybe from another viewpoint. We have a series of studies underway into some of the areas that we think require particular examination because of the way the action of government has changed and the responsibilities of government have changed.

*[Interpretation]*

ensemble sur le présentation des documents du gouvernement fédéral? En d'autres termes, l'initiative repose-t-elle entièrement entre les mains du fédéral?

**M. Robertson:** Non, ce ne serait pas exact, monsieur MacGuigan. Je crois que le gouvernement fédéral a, de fait, présenté des documents plus élaborés, certains diront, trop élaborés. Mais le gouvernement du Québec a présenté lui aussi une documentation fort complète et la province de la Nouvelle-Écosse a pris une initiative fort importante lorsqu'elle a soulevé la question de la réduction des disparités régionales au titre d'un objectif de la Confédération. Cette question a occupé beaucoup du travail de la Conférence et de comités. L'Ontario a sans contredit fait des propositions qui ont suscité de fortes discussions, de sorte que l'on peut dire que l'initiative ne vient pas exclusivement du gouvernement fédéral.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je présume quant même que du point de vue du gouvernement fédéral, ne serait pas question d'obtenir un accord sur une question au sujet de laquelle le gouvernement fédéral n'aurait pas à rédiger de documents exposant sa attitude?

**M. Robertson:** Je crois que c'est juste.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pouvez-vous nous dire un peu quel sera le rythme des documents venir? Je présumerais si je me rapporte à celui des documents qui ont déjà été présentés que vous n'avez pas l'intention d'en présenter un document sur chacun des quelque trente paragraphes de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il y a évidemment certains autres documents à présenter. Pouvez-vous nous dire quel sera l'ordre, quel sera le calendrier de présentation, s'il en existe un?

**M. Robertson:** Nous avons un calendrier que nous saurons respecter. Vous avez parfaitement raison, monsieur MacGuigan. Nous n'entendons pas soumettre un document sur chacun des articles en particulier. Point n'est besoin de documents sur la question, par exemple, de la défense nationale.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Du moins, pas du point de vue constitutionnel.

**M. Robertson:** Peut-être d'un autre point de vue. Nous avons une série d'études en cours dans certains domaines qui, à notre avis, exigent un examen particulier car les responsabilités du gouvernement ont changé.



[Texte]

[Interprétation]

1720

For instance, just to mention one, the whole question of environmental management, which is the term we have used, raises the question of pollution and so forth, and was something totally unknown to the constitution in 1867, but obviously it is something terribly important for the future. So, we have studies to this question, the first thing being to try to find out what are the elements of the problem and then to try to assess how a constitution ought to try to deal with this new problem, but no constitution — certainly no old constitution — has attempted to deal with it and there is difficulty in dealing with it under the BNA Act as it now stands. So we will have some persons on that. Just what will emerge from that, I do not know. We will first have to see the results of some of these studies, then try to get a distillation of a position that we think can be put forward as a federal position.

We also have work underway in connection with economic growth, for example, the question of capital markets or a variety of other things on the economic side, transportation. . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Wage and price control.

**Mr. Robertson:** Mr. Galbraith and others have answered that. However, we certainly will have several other papers, Mr. Chairman, and we hope to have one or two by September for the next Constitutional Conference and, I would hope, a few more by the end of the year. We have to have a certain amount of flexibility about our schedule, because we do not always know exactly what the problems are until we get into them.

**Senator Yuzyk:** Canada has embarked on a very big experiment which, I hope, we will be able to live in our own way. Certainly I think as far as the world is concerned, there are other countries that could be very interested in constitutional review.

My question is regarding the Continuing Committee of Officials. I understand it is keeping in mind the total review of our Constitution and, as such, it must be studying other constitutions, particularly of federal ones. Is the Continuing Committee making studies of other constitutions that are similar, say, to the situation in Canada, keeping in mind, the strengths, the weaknesses and the shortcomings of those constitutions?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You obviously do not mean the Soviet Union one?

Un exemple: toute la question de la gestion de l'environnement du milieu remet en question le problème de la pollution ce qui était tout à fait inconnu lors de la Constitution de 1867, mais qui est extrêmement important pour l'avenir. Alors nous avons donc entrepris des études sur le sujet. D'abord, il s'agit de connaître les éléments du problème et d'évaluer comment la Constitution pourrait tenir compte de ces nouveaux problèmes, car aucune constitution ancienne n'a cherché à régler le problème et il est difficile d'en traiter au titre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique tel qu'il est rédigé présentement. Il faudra chercher à distiller en quelque sorte une approche du problème à partir d'études faites à cet égard, afin d'arriver à établir la position du gouvernement fédéral à cet égard.

En outre, en ce qui concerne la croissance économique, nous avons étudié la question des marchés de capitaux et bon nombre d'autres choses, comme le transport. . .

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Le contrôle des salaires et des prix.

**M. Robertson:** M. Galbraith a également abordé cette question. En tout cas, nous aurons divers documents, monsieur le président, que nous espérons présenter. Nous aurons un ou deux documents en septembre pour la prochaine conférence constitutionnelle et quelques autres d'ici la fin de l'année. En tout cas, il faut avoir un peu d'humilité ici parce que nous ne connaissons exactement l'envergure des problèmes que lorsque nous les aborderons.

**Le sénateur Yuzyk:** Le Canada s'est lancé dans une expérience audacieuse qui, je l'espère, sera fructueuse et nous permettra de régler nos problèmes. En ce qui concerne la scène internationale, il y a d'autres pays qui pourraient s'intéresser beaucoup à notre révision de la Constitution et qui doivent faire l'étude d'autres constitutions, particulièrement d'états fédéraux. Le comité permanent des fonctionnaires étudie-t-il les autres constitutions semblables à celles du Canada, en tenant compte des faiblesses, des restrictions, des lacunes, de chacune de ces constitutions?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Vous ne parlez pas évidemment de l'Union soviétique?

## [Text]

Senator Yuzyk: That is a federal one, a highly centralized federal one.

Mr. Robertson: Perhaps as a preparatory comment, Senator, there is a point I ought to make about the work of the Continuing Committee of Officials. The Continuing Committee does not itself, through its staff, undertake studies of its own. The studies have been done by the different governments and then are fed in as each government wishes to the Continuing Committee for discussion. So there has not been by the Committee staff or by the Committee itself a comprehensive examination of different constitutions.

Certainly the federal government has looked at most federal constitutions to see how other federations have dealt with particular questions. I know the Quebec government has, I think Ontario has and probably nearly all of them have, and at various times we have seen the result of this in proposals that have been brought out in the Continuing Committee and in the Constitutional Conference.

I referred a moment ago to the initiative by Nova Scotia in connection with regional disparities. They proposed there should be not only a statement of objective in the Constitution to reduce regional disparities and there should be adequate powers by the federal government to reduce regional disparities, but there should be what they called a non-enforceable obligation, and they borrowed this from the Indian Constitution. This was something that is written into that federal constitution. So, we constantly find things coming up that have been borrowed from the experience of other constitutions.

## ● 1725

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I remember Premier Johnson suggesting that we should in certain respects follow the example set for us by the Soviet Union Constitution. So, I gather they have studied that, too, in Quebec.

Senator Yuzyk: What I am interested in is this, will the information and the studies—if you have made some of these studies or those that are already on hand—be available to us because we may want to refer to other constitutions regarding, say, certain distribution of powers, et cetera, to see just how it has been solved in other countries. Are we at that stage yet?

Mr. Robertson: In most cases, Senator, we have not—certainly in the federal team—worked up reports on each and every constitution. What we have done is have people examine them in relation to particular problems. I would think the way in which it con-

## [Interpretation]

Le sénateur Yuzyk: C'est pourtant une constitution fédérale très centralisée.

M. Robertson: Tout d'abord, je devrais vous dire, sénateur, que je devrais vous faire part du travail du Comité permanent. Ce comité permanent n'entreprend pas d'étude de son propre chef. Les études sont faites par les divers gouvernements et ensuite ces gouvernements envoient leurs résultats au comité permanent pour étude et discussion. Donc, le personnel du Comité n'a pas entrepris d'étude complète des diverses constitutions étrangères.

Évidemment le gouvernement fédéral a étudié la plupart de ces constitutions pour voir comment les autres fédérations ont pu régler leurs problèmes. Je sais, par exemple, que le gouvernement du Québec, l'Ontario aussi, en somme toutes les provinces, ont fait de telles études et nous en avons vu les résultats dans les propositions qu'on nous a soumises au Comité permanent et à la Conférence constitutionnelle.

J'ai parlé, il y a un instant, de l'initiative de la Nouvelle-Écosse au sujet des écarts régionaux. On y a proposé qu'il y ait, non seulement une déclaration de principes dans la constitution pour réduire ces écarts, mais aussi des pouvoirs appartenant au fédéral en vue de réduire ces écarts régionaux et en plus qu'il y ait une obligation «sans contrainte», terme emprunté à la Constitution des Indiens. Bref, on nous envoie sans cesse des documents ou des idées empruntées à d'autres constitutions étrangères.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Monsieur Johnson avait dit qu'on pouvait suivre l'exemple établi par la Constitution de l'Union soviétique, j'imagine qu'on a donc étudié aussi au Québec cette constitution.

Le sénateur Yuzyk: Ce qui m'intéresse est de savoir si les renseignements et les études, si vous en avez faites, ou celles qui ont déjà été faites, nous seront disponibles, car nous voudrions savoir ce qui se passe à l'étranger en matière de répartition des compétences, etc. pour voir comment on a pu résoudre ces problèmes ailleurs. N'avons-nous pas encore atteint cette étape?

M. Robertson: Dans la plupart des cas, en tout cas, au niveau fédéral, nous n'avons pas encore rédigé de rapport sur chacune des constitutions. Nous avons tenu compte des autres constitutions relativement à certains problèmes en particulier. Mais en ce mo-

**[Texte]**

sivably might be best or simplest to have it come forth and most useful to the Committee, would be in relation to specific questions, where there may be a growing from or a reference to, the way in which a constitution has dealt with things, for instance, in connection with handling of external relations. We have looked at half a dozen constitutions in connection with the matter of concurrent powers. There is a difference in treatment between the German federation and others, and I think it is in this sort of specific way which it might be most useful to the committee.

**Senator Yuzyk:** I understand that, but there is still the matter of the Constitution as such, the whole document. Certainly they have been discussing and analysing, say, the Constitution of the United States and many experts are aware of certain weaknesses, these twilight zones and so forth that they have been studying for years about which they do not seem to be able to do anything in the United States.

Now, this is what I have in mind. Will we be in a position, at least, to have certain expert ideas about constitutions as total documents?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That will be up to us I am afraid, Senator Yuzyk, to see if we want to call witnesses on these popular subjects.

**Senator Yuzyk:** I wondered if the Continuing Committee of Officials was working on this problem.

**Mr. Robertson:** Not as a committee, Senator.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I want to ask Mr. Robertson something about the general process, not of your own committee of experts, but more of the Prime Minister's conferences.

are they—it seemed to me from observation to be nothing like this—examining all these different things put before them and then registering the degree of agreement and disagreement, and then just passing on so that somewhere down the line you will get a situation where the whole Constitution will have been chewed? You will get some idea where there is agreement and disagreement. Beyond that, will the issue arise where there will have to come a process of what might be called political bargaining—I use it in the best sense of the word—where people who have certain convictions will have to be ready to perhaps change them in order to get the highest measure of consensus possible, and be able—if it is at all possible—to present the Canadian people with a new

**[Interprétation]**

concerne certaines questions particulières, on pourrait par exemple, vous dire ici au Comité comment tel ou tel pays a pu régler tel ou tel problème. En ce qui concerne les relations étrangères, par exemple, nous avons parcouru une demi douzaine de constitutions afin d'étudier la question des compétences parallèles. Il y a une différence en Allemagne, par exemple, par rapport aux autres pays, mais je pense que c'est par l'étude de problèmes spécifiques que nous pourrions être le plus utile aux membres du Comité.

**Le sénateur Yuzyk:** Oui, je comprends, mais il y a tout de même la question de tout le document dans son ensemble, de la Constitution en tant que telle. Je sais qu'on a analysé la Constitution américaine, par exemple, et plusieurs spécialistes sont au courant des lacunes, des faiblesses que comporte cette constitution qu'on étudie depuis des années, ce qui ne semble pas remédier à la situation aux États-Unis.

Alors, voilà ce que j'ai à l'esprit. Allons-nous être en mesure, du moins, d'obtenir des témoignages d'experts quant aux constitutions étrangères dans leur ensemble?

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Je pense qu'il nous incombera de décider si nous voulons inviter un témoin ou des témoins à déposer sur ces questions-là.

**Le sénateur Yuzyk:** Je me demande si le Comité permanent étudie ce problème.

**M. Robertson:** Pas en tant que comité, sénateur.

**M. Brewin:** Je voudrais poser à M. Robertson des questions au sujet du processus pas tellement de son propre comité d'experts mais plutôt au sujet des conférences des premiers ministres.

D'après ce que je constate, on étudie les divers articles de l'ordre du jour et ensuite on fait connaître son accord ou son désaccord et on passe à autre chose. Si bien qu'à un moment donné, vous aurez eu certaines idées quant à la possibilité d'entente ou de désaccord, mais faudra-t-il en arriver à la négociation politique dans le meilleur sens du mot, où des gens qui ont certaines convictions devront accepter des compromis pour en arriver à une entente générale, afin de présenter à la population canadienne une nouvelle constitution ou une constitution modifiée qui représentera non pas les vues de tous mais les vues d'une



**[Text]**

Constitution or an amended Constitution which represents perhaps not everybody's agreement, but a very large measure of agreement. Is that the process that you envisage?

**Mr. Robertson:** As a personal opinion, Mr. Brewin, I would concur with your expression of view as to what kind of process one can realistically contemplate.

I mentioned a while back that there had been a substantial degree of agreement reached on the spending power and the taxing power papers that have been put forward, but in each case there are two or three areas of disagreement that have not been resolved.

It is quite possible that those two questions—I would not want to be held to this—may have been considered as far as it is profitable to consider them at this point. It might be as well to leave them on the shelf for a time and move on to some other questions, with the likelihood that after a certain further period of time one will have got to the point where dealing subject by subject, one has achieved in a sense the maximum of agreement. Then there will have to be a total examination of the inter-relationship and the extent to which a certain amount of give can be possible here in order to have a certain amount of concession by someone else there. I do not think anyone really believes that any single government is going to get absolutely everything it wants.

● 1730

**Mr. Brewin:** Do you think one of the functions of this Committee, then, might be to present, through Parliament and the different parties represented in Parliament, the degree of consensus from a federal point of view so that in this bargaining process—I call it a bargaining process without intending to say it is a bad or a wrong process—the Government of Canada would be able to speak with some degree of informed consensus, if we can achieve that, for Canada, for the federal aspects of this process.

**Mr. Robertson:** I certainly would not want to presume to express a view, Mr. Brewin, on what the Committee should or would decide to do in that connection. I am sure there would be views expressed here as to what is wise or desirable on these various points but how the Committee would wish to present its conclusions, I do not know. I do not know whether the Committee itself has views on this but I certainly would not venture to guess how it might be best to do it.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I wonder if I could ask one question.

**[Interpretation]**

grande partie de la population. Est-ce bien dans ce sens que vous envisagez de travailler?

**M. Robertson:** Je serais d'accord avec ce que vous venez de dire, car il s'agit d'envisager un processus réaliste.

J'ai dit, il y a quelque temps, qu'il y avait entente générale sur le pouvoir de dépenser et sur le pouvoir d'imposer, mais dans chacun de ces cas, il y a deux ou trois secteurs de désaccord qui n'ont pas encore été réglés.

Il est fort possible que ces deux questions et je ne voudrais pas qu'on me cite ici, mais je pense qu'on les a étudiées dans la mesure du possible et on pourra bien sûr, les laisser de côté pendant un certain temps pour ensuite passer à autre chose et il est vraisemblable qu'après un certain temps, on en sera au point où on pourra arriver à une entente maximum en étudiant les questions, article par article, plutôt que d'étudier la question globalement. On pourra par exemple faire sur certains points des concessions mutuelles. Je pense qu'une personne ne croit qu'aucun gouvernement n'obtiendrait tout absolument tout ce qu'il veut.

**M. Brewin:** Est-ce que le Comité ne pourrait pas présenter, par l'entremise du Parlement, l'accord général au niveau fédéral? Donc dans ce processus de négociation, le gouvernement pourra parler au nom de tous au niveau fédéral pour le Canada en tous cas. En somme, il s'agirait d'arriver à un accord presque unanime.

**M. Robertson:** Je ne voudrais pas présumer de la décision du Comité à ce sujet-là. Comment le Comité voudra-t-il présenter ses conclusions, ses recommandations, je ne le sais pas du tout. Je ne sais si le Comité des opinions à ce sujet, mais je ne m'aventurerai pas dans ce domaine-là.

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Puis-je poser une question, s'il vous plaît?

## [Texte]

I was interested in hearing you, in your opening statement, Mr. Robertson, say that you visualized this whole process as consisting first of a study of Canadian society in the future, insisting at that stage on social and economic analysis, reserving legal discussions, discussions of powers, and all that, for the next stage. A very interesting suggestion.

But I do not think that this has been the process which has been going on since our governments have been at this exercise. I have not seen any kind of projection of Canadian society for the future, yet. I have not seen what would be the main problems of our society and what could be the role of the various levels of governments in attacking these problems. On the contrary, it seems to me that this has been forgotten fairly quickly and that we have gone directly and very rapidly to legal concepts and to their discretionary powers. This, I think, may not be a very good process for interesting the Canadian people very much.

**Mr. Robertson:** Mr. Chairman, I may not have been clear as I had intended to be. The point I was really trying to make was that the initial stage had to be the substance of relations rather than the legal expression provisions.

I find there is a tendency when I talk to many people about the constitutional review for them to think that what is involved is an examination of the legal clauses of the BNA Act, to consider how one could change this clause or that clause. The point I was trying to make was that, for a fundamental review of the Constitution, what one has to consider is structures, relationships, objectives and purposes, not legal clauses. Certainly in the consideration thus far there has been no examination—I think I would be correct in saying this—at all of legal clauses or legal expression of any constitutional . . .

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** There are many ways to be legalistic, though.

**Mr. Gibson:** Yes. In trying to settle the taxing powers and the spending powers, have not the socio-economic goals of these premiers and the federal government been very thoroughly explored, in that sense?

**Mr. Robertson:** They have indeed and certainly the basic consideration that underlay the federal position in the spending power paper was that it would be fundamental, for the future, to have a federal spending power even in areas of exclusive provincial jurisdiction. Not that one could necessarily foresee every

## [Interprétation]

Vous avez dit, dans votre déclaration d'ouverture, monsieur Robertson, que vous envisagiez ce processus de révision comme consistant d'abord en une étude de la société canadienne de l'avenir. À ce moment-là, vous avez insisté sur l'étude socio-économique, les discussions juridiques concernant les pouvoirs pouvant être reportées à plus tard. Je pense que c'est une suggestion fort intéressante, mais je ne pense pas que c'est ainsi que vous avez procédé jusqu'ici depuis que notre gouvernement a lancé cette révision constitutionnelle. J'en ai pas encore vu d'étude sur la société canadienne de l'avenir. On n'a pas précisé quels seraient les problèmes de cette société et quel pourrait être le rôle des divers niveaux de gouvernement pour régler ces problèmes. Il me semble au contraire qu'on a oublié assez rapidement cet aspect et qu'on est passé tout de suite aux aspects juridiques et à la question de la répartition des compétences. Ce n'est peut-être pas un processus de nature à intéresser la population canadienne.

**M. Robertson:** Je ne me suis peut-être pas exprimé aussi clairement que j'aurais dû. Ce que j'ai essayé de vous dire, c'est que la première étape, c'était la portée des relations qui doivent exister plutôt que la question juridique.

Je constate qu'on a tendance à croire—j'ai parlé de la question de la révision constitutionnelle à plusieurs personnes—qu'il s'agit de la révision des articles juridiques de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais ce que j'ai cherché à vous expliquer, c'est que pour faire une révision fondamentale de la Constitution, il faudrait d'abord étudier les structures, les relations, les objectifs, les buts et non les articles juridiques. Alors, jusqu'ici, on n'a pas étudié, et je pense pouvoir le dire sans erreur, on n'a pas du tout étudié les questions juridiques touchant à la Constitution . . .

**Le coprésident (Sénateur Lamontagne):** Oui, mais il y a diverses façons évidemment d'aborder la question du point de vue juridique.

**M. Gibson:** Oui, lorsqu'on a essayé de régler les problèmes concernant le pouvoir de dépenser et le pouvoir d'imposer, les objectifs socio-économiques de ces premiers ministres et du gouvernement fédéral n'ont-ils pas été approfondis, en ce sens?

**M. Robertson:** L'une des considérations fondamentales, dont s'inspire la position fédérale dans le document, c'est qu'il serait fondamental pour l'avenir que le fédéral ait le pouvoir de dépenser même dans les secteurs de compétence provinciale. Sachant que la société évolue vraiment, il faudra en arriver à cette

## [Text]

particular aspect in which it would be used but that, knowing that society moves and develops, there would be a requirement for this. So in that sense there has been an attempt to project requirements. Certainly in some of the studies undertaken, there has been an attempt to cast the mind ahead to see what kind of country we are thinking about X years hence.

The Joint Chairman (Mr. Lamontagne): Mr. Allmand?

● 1735

Mr. Allmand: Just a brief comment.

Mr. Robertson, as you discussed the proposals you repeated that we had obtained a fairly wide margin of agreement with respect to the spending powers and the taxing powers and I note that those two subject matters were discussed at an in-camera conference. Could it be that, if we discussed more of the matters at in-camera conferences, we would get the same kind of agreements that we got on those subjects? Do you think that there is a real strong relationship between the type of conference and the agreement that we got?

Mr. Robertson: This is a kind of a slippery slope to embark on.

Mr. Allmand: It was the only conference, I believe, that was in-camera.

Mr. Robertson: That is correct.

Mr. Allmand: The third one so far.

Mr. Robertson: There is no question but that the discussion tends to be a different kind of discussion in a closed meeting with more flexibility of position, because public positions, publicly taken, have a tendency to become rigid, and difficult to depart from.

Just the same, having said that, I think that it was in part the nature of the subjects and the fact that the federal analysis had been fairly well done in both these two areas so that it was possible to pinpoint, with a fair degree of clarity, the alternatives, the positions and the possibilities.

Mr. Allmand: Considering the experience in the past, do you think there will be a tendency for future federal-provincial conferences to be a mix of the in-camera and the public, or that we will probably have more in-camera conferences?

## [Interpretation]

solution. Donc en ce sens, on a cherché à prévoir les besoins à venir. Dans certaines études entreprises, on cherché à prévoir quel genre de pays nous aurons d'ici un certain nombre d'années.

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Monsieur Allmand?

M. Allmand: Une simple observation.

Monsieur Robertson, vous avez répété que nous avions réussi à nous entendre assez largement sur les pouvoirs de dépenser et les pouvoirs d'imposer. Ces deux questions ont été discutées à une conférence huis clos. Alors, serait-il bon d'étudier davantage toutes ces questions à huis clos de façon à arriver justement à plus d'entente? Croyez-vous qu'il y ait un rapport étroit entre le genre de conférence tenue et l'accord que nous obtenons?

M. Robertson: Eh bien! c'est une question qu'il est dangereux d'aborder.

M. Allmand: C'est la seule conférence qui se soit tenue à huis clos, n'est-ce pas?

M. Robertson: C'est exact.

M. Allmand: La troisième, jusqu'à maintenant.

M. Robertson: Il n'y a pas de doute que les discussions ne sont pas les mêmes, lorsque les séances sont à huis clos que lorsque les séances sont publiques. Évidemment, à huis clos, on peut exprimer sa position avec plus de souplesse, car lorsqu'on adopte une position en public, c'est difficile de s'en dégager ensuite.

Mais c'est surtout les sujets discutés à ce moment-là qui ont incité les gens à tenir la réunion à huis clos. Donc il a été possible à ce moment-là de préciser avec beaucoup de clarté les solutions de rechange, les diverses positions et les possibilités qui s'offraient.

M. Allmand: Compte tenu de l'expérience passée, pensez-vous que lors des conférences fédérales-provinciales, il y aura à la fois des séances publiques et des séances à huis clos ou est-ce que ce sera plutôt des séances à huis clos?



[Texte]

Mr. Robertson: I would not venture to express a view, Mr. Allmand, really; this will be for the Prime Minister and the premiers to decide. My purely personal view is that one would require both kinds.

Mr. Allmand: Am I right in remembering that the first one we had in December was . . .

Mr. Robertson: Public.

Mr. Allmand: Were there not some in-camera parts, or?

Mr. E. Gallant (Deputy Secretary to the Cabinet Federal-Provincial Relations): Very brief.

Mr. Allmand: Very brief?

Mr. Gallant: The one in February, which was a non-constitutional one, was in-camera.

Mr. Robertson: That may be the one you are thinking of, Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Lachance?

Mr. Lachance: My question is somewhat supplementary to what Mr. Allmand asked.

It appears to me and to a lot of people in the street that, at the present pace, it may take up to ten years to review and draft a new constitution. I am afraid that that is not what people in the street are expecting. I just wonder if someone is dragging his feet—whether it is the central government or the provincial government, I do not know.

I would like to have your comment and your suggestion, Mr. Robertson, as to whether there is any way in which the review and drafting of the new constitution may be speeded up. I am not saying, however, that we should take the drastic action of locking all the premiers behind closed doors just like they elect popes.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It was done in Rome first.

Mr. Lachance: It was done to elect popes, yes.

Mr. Robertson: They did very good work.

[Interprétation]

M. Robertson: Je ne voudrais pas exprimer mon opinion personnelle à ce sujet. Il incombera aux premiers ministres de se décider là-dessus. A mon avis, il faudrait qu'il y ait les deux genres de conférences.

M. Allmand: Est-ce qu'à la dernière en décembre, il s'agissait d'une conférence . . .

M. Robertson: Publique.

M. Allmand: N'y a-t-il pas eu certaines séances qui se sont tenues à huis clos?

M. E. Gallant (Sous-secrétaire au Cabinet, Relations fédérales-provinciales): Oui, une très brève réunion.

M. Allmand: Très brève?

M. Gallant: La réunion qui s'est tenue en février, qui n'était pas de nature constitutionnelle, était à huis clos.

M. Robertson: C'est peut-être celle à laquelle vous songez, monsieur Allmand.

M. Allmand: Merci.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Monsieur Lachance?

M. Lachance: Ma question est supplémentaire à celle que M. Allmand a posée.

Il me semble ainsi qu'à bien des gens, qu'au rythme actuel des conférences, il nous faudrait dix ans pour réviser notre Constitution. Je crains que ce n'est pas ce que veulent les gens. Est-ce qu'on ne retarde pas les choses de propos délibéré, que ce soit au niveau fédéral ou provincial?

Je voudrais, monsieur Robertson, que vous me disiez ce que vous en pensez? Y a-t-il moyen d'accélérer le processus de révision et de rédaction d'une nouvelle Constitution? Je ne veux pas dire évidemment qu'il faudrait enfermer dans une salle les premiers ministres comme on le fait pour les cardinaux lorsqu'il s'agit d'élire un pape!

Le coprésident (sénateur Lamontagne): Oui, ça s'est fait à Rome, aux premiers temps de l'Eglise.

M. Lachance: Oui c'est ainsi qu'on procédait pour élire le pape.

M. Robertson: D'ailleurs, ça été très efficace.

## [Text]

Mr. Lachance: Yes, they did very good work.

But do you think that the conference should last for more than two or three days and that there should be more meetings?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I believe, Mr. Lachance, that Mr. Robertson is really not in a position to express views on this. We should have asked those questions of Mr. Turner.

Mr. Lachance: If I may rephrase my question, Mr. Chairman. Can there be more frequent meetings?

Mr. Robertson: It becomes a question I think, Mr. Lachance, for the premiers as to whether they can find time, or are prepared to find time, for more frequent meetings.

## ● 1740

There have been four meetings now in the space of two years plus one non-constitutional conference, and this is a fair number of meetings. I do agree that the process has been time consuming and I can say that a great deal of effort has been spent on trying to devise ways of keeping the process up. More meetings is the obvious way but there, there are obvious difficulties. Whether there is some other way of taxing it is a question that has been gone into without the finding of a good solution.

Basically, the feeling at the federal level is that the constitution of a country is a pretty important document and that, within limits, one ought to be prepared to spend time on it. Certainly the federal ministers have spent a great deal of time on the question. There has been no foot dragging there, I can definitely say that.

Mr. Lachance: It seems that the permanent committee of the conference is dealing only with matters referred to it by the premiers' conference.

Mr. Robertson: Not entirely. The initial work of the Continuing Committee was to go through proposals that were made by virtually all governments. This was done preparatory to the Conference of the Prime Minister and the premiers, and that is why there were five meetings in 1968.

Since then, it has been, in part, matters referred from the Prime Minister and Premiers' Conference and, in part, new submissions from governments. For

## [Interpretation]

M. Lachance: Oui, en effet.

Mais pensez-vous que la conférence devrait durer plus de deux ou trois jours et qu'il devrait y avoir plus de réunions?

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je pense monsieur Lachance, que M. Robertson n'est pas en mesure de faire connaître son point de vue là-dessus. Nous devrions poser ces questions à M. Turner.

M. Lachance: Si je puis reformuler ma question monsieur le président. Pourrait-il y avoir des réunions plus fréquentes que dans le passé?

M. Robertson: Monsieur Lachance, je pense qu'encore une fois c'est aux premiers ministres qu'incombe de se prononcer là-dessus et de décider s'ils ont le temps ou s'ils sont prêts à trouver le temps nécessaire pour se réunir plus souvent.

Il y a eu quatre réunions jusqu'ici en deux ans, plus une réunion qui n'était pas constitutionnelle, ce qui est un très bon nombre de réunions. Je reconnais qu'il a fallu beaucoup de temps et qu'on a consacré beaucoup d'efforts également en vue de chercher à mettre au point une méthode pour accélérer les choses. Toutefois, n'y aurait-il pas des solutions de rechange là-dessus.

Bien sûr on pourrait augmenter le nombre de réunions, mais au niveau fédéral, on estime que la constitution d'un pays, c'est un document important et que, dans le cadre de certaines limites, nous devrions être disposés à y consacrer le temps nécessaire. Sûrement les ministres fédéraux y ont consacré beaucoup de temps et il n'y a pas eu de retard dans le propos délibéré, je puis vous l'assurer.

M. Lachance: Il semble que le Comité permanent des fonctionnaires étudie uniquement les questions qui sont renvoyées par la conférence des premiers ministres.

M. Robertson: Pas tout à fait. À l'origine, le travail du Comité des fonctionnaires était d'étudier les propositions faites par presque tous les gouvernements, ce qui a été fait en préparation de la conférence des premiers ministres. Voilà pourquoi il y a eu cinq réunions en 1968.

Depuis lors, ce comité a étudié en partie les documents venant de la conférence des premiers ministres et puis certains textes provenant du gouver-

*[Texte]*

stance, when the federal government had its submissions on taxing power, spending power and social security, those went first to the Continuing Committee to explain them, discuss them with provincial officials, and elucidate differences of view, and then it went to the Conference. It then bounced from the Conference back to the Continuing Committee. So it operates in a number of different sequences, on different substances.

**Mr. Lachance:** Does it appear that the federal government is moving fast enough?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That has already been stated.

Before we adjourn I want to say that our next meeting will be on Thursday afternoon. By that time I hope you will have received some documents that Mr. Davis promised to send on provincial government proposals. I am told they are already in the mail.

On your behalf I wish to thank Mr. Robertson and his colleagues for coming here.

*[Interprétation]*

nement. Lorsque le gouvernement fédéral a présenté son document sur la sécurité sociale, le pouvoir de dépenser et d'imposer, ces questions ont été renvoyées d'abord au comité des fonctionnaires pour qu'on les étudie avec les fonctionnaires provinciaux et en fin de compte, on en a discuté à la conférence des premiers ministres. Puis, c'est revenu de nouveau au Comité permanent. Il y a diverses façons d'aborder ces études.

**M. Lachance:** Semble-t-il que le gouvernement fédéral travaille assez vite?

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** Cela a déjà été dit, monsieur.

Avant l'ajournement, je voudrais vous dire que notre prochaine réunion aura lieu jeudi après-midi. Nous espérons qu'à ce moment-là vous aurez reçu certains documents que M. Davis est censé nous envoyer, portant sur les propositions provinciales. On me dit que ces documents sont déjà dans le courrier.

Je tiens à remercier, en votre nom M. Gordon Robertson et ses collègues d'avoir bien voulu répondre à nos questions.





Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

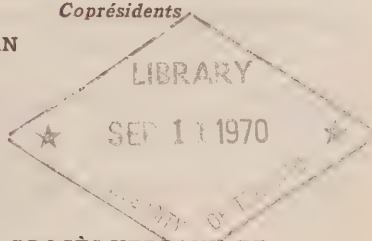
# CONSTITUTION OF CANADA    CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Coprésidents*



MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 3**

THURSDAY, JUNE 11, 1970

LE JEUDI 11 JUIN 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les Procès-verbaux)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Connolly (*Ottawa West*),  
Cook,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Lang,

MacDonald,  
Phillips (*Rigaud*),  
<sup>1</sup> Yuzyk—10.

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs. — MM.

Alexander,  
Allmand,  
Asselin,  
Baldwin,  
Breau,  
Brewin,

Dinsdale,  
Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Lewis,

Marceau,  
McQuaid,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Woolliams—20.

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick J. Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

<sup>1</sup> Replaced Senator Macdonald (*Cape Breton*) June 11, 1970.      <sup>1</sup> Remplace M. le sénateur Macdonald (*Cap-Breton*) le 11 juin 1970.



ORDER OF REFERENCE OF  
THE SENATE

Extract from the *Minutes of Proceedings*  
of the Senate.

THURSDAY, June 11, 1970.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Smith moved,  
seconded by the Honourable Senator  
Choquette:

That the name of the Honourable Sen-  
ator Yuzyk be substituted for that of the  
Honourable Senator Macdonald (*Cape  
Breton*) on the list of Senators serving on  
the Special Joint Committee of the Senate  
and House of Commons on the Constitu-  
tion of Canada; and

That a Message be sent to the House of  
Commons to acquaint that House ac-  
cordingly.

The question being put on the motion, it  
was—

Resolved in the affirmative.

ATTEST:

*Le greffier du Sénat,*  
ROBERT FORTIER,  
*Clerk of the Senate.*

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le JEUDI 11 juin 1970

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Smith propose,  
appuyé par l'honorable sénateur Cho-  
quette,

Que le nom de l'honorable sénateur Yu-  
zyk soit substitué à celui de l'honorable  
sénateur Macdonald (*Cap-Breton*) sur la  
liste des sénateurs qui font partie du Co-  
mité mixte spécial du Sénat et de la  
Chambre des communes sur la constitu-  
tion du Canada, et

Qu'un message soit transmis à la Cham-  
bre des communes pour l'en informer.

Étant posée la question sur la motion,  
elle est—

Résolue par l'affirmative.

ATTESTÉ:

ORDER OF REFERENCE OF THE  
HOUSE OF COMMONS

THURSDAY, June 11, 1970

*Ordered*,—That the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada be empowered to retain the services of three specialists to assist (a) in organizing its work, including its meetings beyond the precincts of Parliament; (b) in analysing the material presented to it or already available; (c) in helping generally in the course of the Committee's work, that it be empowered to retain such other expert staff as well as the necessary clerical and stenographic help deemed advisable, and that on the assumption that the Special Joint Committee will be appointed in the next and the next ensuing sessions, and in order to safeguard the continuity of the Committee's work and research, that the Committee be empowered to retain the services of the above personnel until the Committee has concluded its work or until December 31, 1971, whichever is sooner.

ATTEST:

*Le Greffier de la Chambre des communes,*  
ALISTAIR FRASER,  
*The Clerk of the House of Commons.*

ORDRE DE RENVOI DE LA CHAMBRE  
DES COMMUNES

Le JEUDI 11 juin 1970

*Il est ordonné*,—Que le comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada soit autorisé à retenir les services de trois spécialistes pour le seconder a) dans l'organisation de ses travaux, y compris les réunions qu'il tient hors des édifices du Parlement, b) dans l'analyse de la documentation qu'on lui soumet ou qu'il possède déjà, et c) dans son travail en général, et à retenir les services des experts commis et sténographes dont il peut avoir besoin, et supposer que le comité spécial mixte soit nommé au cours de la prochaine session et de la session suivante dans le but d'assurer la continuité de son travail et de ses recherches, à retenir les services des personnes susmentionnées jusqu'à ce qu'il ait terminé son travail ou jusqu'au 31 décembre 1971, selon la plus rapprochée de ces deux dates.

ATTESTÉ:

[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, June 11, 1970.

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3:54 p. m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cook, Grosart, Lamontagne and Yuzyk—(4).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Alexander, Allmand, Brewin, Gibson, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler and Woolliams.—(11).

*Witnesses:* Mr. B. L. Strayer, Director of Constitutional Review Section, Privy Council Office; Mr. Jules Léger, Under Secretary of State; and Mr. M. F. Yalden, Assistant Under Secretary of State.

*In attendance:* Mr. T. B. Smith, Director, Advisory and International Law Section, Department of Justice; *From the Privy Council Office, Constitutional Review Section:* Miss J. Loranger, Mrs. L. Ratushny, Legal Assistant; and Mr. K. Lysyk, Adviser.

The Joint Chairman introduced the witnesses. Mr. Strayer made a statement on the "Canadian Charter of Human Rights" and that part of "The Constitution and the People of Canada" dealing with fundamental rights, after which he and the other witnesses were questioned.

During questioning, it was *Agreed*,—That the booklet entitled "Background Papers on Fundamental Rights", prepared by the Secretariat of the Constitutional Conference be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix A*).

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 11 juin 1970

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit cet après-midi à 3h 54. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cook, Grosart, Lamontagne et Yuzyk—(4).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Alexander, Allmand, Brewin, Gibson, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler et Woolliams—(11).

*Témoins:* MM. B. L. Strayer, directeur de la révision constitutionnelle, bureau du Conseil privé; Jules Léger, sous-secrétaire d'État et M. F. Yalden, sous-secrétaire d'État adjoint.

*Également présents:* MM. T. B. Smith, directeur de la section de la consultation et du droit international; du bureau du Conseil privé, *Direction de la révision constitutionnelle:* M<sup>lle</sup> J. Loranger, M<sup>me</sup> L. Ratushny, adjoint juridique; et K. Lysyk, conseiller.

Le coprésident présente les témoins. M. Strayer fait une déclaration sur la «Charte canadienne des droits de l'homme» et sur la partie de «la Constitution canadienne et le citoyen» qui a trait aux droits fondamentaux, après quoi il répond, ainsi que les autres témoins, aux questions des membres.

Au cours de l'interrogatoire, il est *Convenu*,—Que la brochure intitulée «Documents de base sur les droits fondamentaux», rédigée par le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (*Voir appendice «B»*).



The questioning of the witnesses being completed, the Joint Chairman thanked them on behalf of the Committee. They were excused.

L'interrogatoire des témoins terminé, le coprésident les remercie au nom du Comité et leur permet de se retirer.

At 5:45 p.m. the Committee adjourned to Tuesday, June 16, 1970.

A 5h 45, la séance du Comité est levée jusqu'au mardi 16 juin 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, 11 June 1970

1552

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting will come to order. Gentlemen, first we should welcome to our midst Senator Yuzyk, who has just joined the Committee.

**Senator Yuzyk:** Thank you very much. I have been attending.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have noticed that and you have asked questions, but we are pleased now to have you as an official member of the Committee.

**Senator Yuzyk:** I am replacing Senator Macdonald, sir.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We already are losing new Fathers of Confederation.

**An hon. Member:** We are getting Sons of Confederation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The general subject for discussion today is *A Canadian Charter of Human Rights* and that part of *The Constitution and the People of Canada* dealing with fundamental rights.

We are privileged to have as our witnesses Mr. Barry L. Strayer and Mr. Jules Léger. Dr. Strayer's present title is Director of Constitutional Review, Privy Council Office. I understand he is also Director of the Constitutional Law Section, Department of Justice, on loan from the Privy Council Office. Before coming to Ottawa Dr. Strayer was a noted law professor and is the author of a book *Judicial Review and Legislation in Canada*.

I understand Dr. Strayer will make a presentation and Mr. Léger will join him in being available to reply to any questions which may be addressed, particularly on the subject of linguistic rights.

Mr. Léger's name is so well-known as to hardly need any introduction in this forum. He has been Under Secretary of State for External Affairs and is now Under Secretary of State in the Department of the Secretary

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 11 juin 1970

**Le coprésident (M. MacGuigan):** À l'ordre, messieurs, la séance est ouverte. La parole est au sénateur Yuzyk qui vient de se joindre au Comité. Nous l'accueillons avec plaisir.

**Le sénateur Yuzyk:** Merci bien, j'ai déjà assisté aux séances.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous avons pu le constater et vous avez posé des questions, mais maintenant comme vous êtes membre officiel du Comité, c'est avec plaisir que nous vous accueillons.

**Le sénateur Yuzyk:** Je remplace le sénateur Macdonald.

**Le coprésident (Lamontagne):** Nous perdons déjà les nouveaux Pères de la Confédération.

**Une voix:** Nous les remplaçons par des fils de la Confédération.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Notre étude porte aujourd'hui sur une Charte canadienne des droits de l'homme, notamment cette partie de la brochure intitulée la Constitution canadienne et le citoyen sur le plan des droits fondamentaux.

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoins MM. Barry, Strayer et Jules Léger. M. Strayer est le directeur de la révision constitutionnelle, Bureau du conseil privé et également directeur de la division du droit constitutionnel, au ministère de la Justice. Il est prêté au Bureau du Conseil privé. Avant sa venue à Ottawa, M. Strayer était professeur de droit de grande renommée et il est l'auteur d'un ouvrage, *Judicial Review and Legislation in Canada*.

M. Strayer fera un exposé d'ouverture et M. Léger répondra ensuite en sa compagnie aux questions que vous voudrez bien poser à nos témoins sur la question des droits linguistiques.

M. Léger est si bien connu qu'il est inutile de le présenter ici. Il a d'abord été sous-secrétaire d'État aux Affaires Extérieures; il est maintenant sous-secrétaire d'État au Secrétaire d'État. Il a été ambassadeur auprès de

## [Text]

of State. He has been ambassador to NATO, to Italy and to France, and comes to us with a wealth of foreign as well as domestic experience.

Without any further introduction I would ask Dr. Strayer to introduce the subject to us.

Dr. B. L. Strayer (Director of Constitutional Review, Privy Council Office): Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I first should remind the members of the sequence in which these two publications, *A Canadian Charter of Human Rights* and *The Constitution and the People of Canada*, appeared. The first one was *A Canadian Charter of Human Rights*, which was published at the time of the Constitutional Conference in February 1968. It tends to be a general treatment of the subject of a constitutional Bill of Rights. It deals with the general principles involved in having a constitutional Bill of Rights and discusses some possible content for such a Bill. But it does not attempt to suggest any specific provisions for a Charter of Human Rights; that is, it does not attempt any drafting.

The other document, *The Constitution and the People of Canada*, which was published in February 1969, a year later, does contain a section setting out some proposed terms for a Charter of Human Rights, although those first were also put forward as tentative proposals and not as final drafts for the Charter. They were put forward for discussion purposes.

I first would like to deal with the basic reasons for the proposal that we should have a Charter of Human Rights. I think I would relate my comments on this point largely to Chapter 2 of the first document, namely the document entitled *A Canadian Charter of Human Rights*.

In that document we make some basic arguments for the establishment of a Charter of Human Rights in the Constitution. It is pointed out that the existing provisions in Canadian public law, or in Canadian law generally, for the protection of human rights have certain limitations. The paper is not suggesting that heretofore there have been no human rights or that heretofore there has been no legal protection of human rights, but rather points out some of the difficulties and shortcomings as were seen by the government in the existing structure.

It was pointed out that although there are many statutes, both federal and provincial, which protect human rights in one way or another, these statutes do not limit the power of Parliament and legislatures. I will be returning to this point later on. But these are

## [Interpretation]

l'OTAN, en Italie et en France. Il s'agit vraiment d'un homme compétent, possédant une rare expérience tant sur le plan international que national.

Sans autre préambule, j'invite M. Strayer à faire son exposé d'ouverture.

M. B. L. Strayer (directeur de la Révision constitutionnelle, Bureau du Conseil privé): Merci monsieur le président. Tout d'abord, je devrais rappeler aux membres comment on vit le jour ces deux documents, c'est-à-dire la Charte canadienne des droits de l'homme et la Constitution canadienne et le Citoyen. D'abord la Charte canadienne des droits de l'homme a été publiée au moment de la Conférence constitutionnelle en février 1968. On y traite de la question des droits constitutionnels des principes généraux contenus dans ce Bill des droits de l'homme, et on y discute le teneur possible d'un tel bill, sans préciser ce que contiendrait un tel document.

L'autre document, *La Constitution canadienne et le citoyen* publié en février 1969, ce document contient une partie qui précise certains termes proposés pour une charte des droits de l'homme, bien que ceux-ci ont été formulés comme propositions d'essai et non comme des rédactions définitives de la Charte. Ils ont été proposés pour fin de discussion.

Je traiterai donc en premier lieu des raisons fondamentales qui nous motivent d'avoir une Charte canadienne des droits de l'homme. Je vais me limiter au Chapitre II du premier document, c'est-à-dire une Charte canadienne des droits de l'homme.

Dans ce document, nous parlons évidemment d'une charte constitutionnelle des droits de l'homme. On signale ici que les dispositions actuelles dans le droit canadien, en général, en vue de la protection des droits de l'homme, ont certaines limites. Le document ne laisse pas entendre qu'il n'y a pas eu de progrès de droits de l'homme ou de protection juridique des droits de l'homme. On signale plutôt certaines difficultés et certaines lacunes qui ont été constatées par le gouvernement dans sa structure actuelle.

Même s'il existe plusieurs statuts fédéraux et provinciaux pour protéger les droits de l'homme, ces statuts ne limitent pas les pouvoirs des parlements et des assemblées législatives provinciales. Je reviendrai là-dessus un peu plus tard, mais ces mesures législa-



## [Texte]

legislative measures which can be altered subsequently by legislative bodies.

Associated with that point is the point that these provisions thereby lack permanency because in theory they can be repealed overnight by legislative action. I suppose that is overstating the case because legislative action does not happen overnight, but at least in theory they can be removed as quickly as any other statute.

In particular we discussed in the paper the 1960 Canadian Bill of Rights that was enacted by the Parliament of Canada, pointing out that it was a very significant advance in the expression of human rights in Canada and in their protection, but that, like the other measures which had been mentioned in the paper, it is not a constitutional act and not a constitutional instrument in the sense that it would limit the power of Parliament for the future. It is open to Parliament to alter the Canadian Bill of Rights and to take away the Declaration of Human Rights that was stated therein. Parliament should see fit to do so. As improbable as it might seem to most people that it would do this, nevertheless in law it is entitled to repeal any statute that it has passed, and this would also apply to the Canadian Bill of Rights.

Moreover the 1960 Bill of Rights has no application to the provinces, therefore it does not in any way protect human rights which may be affected by provincial legislation or the application of provincial power.

Another shortcoming which, was suggested, exists in the 1960 Bill of Rights is that it does not clearly override previous statutes that is, statutes which have been enacted before the Canadian Bill of Rights of 1960.

1600

That criticism may have lost some of its force or a good deal of its force because of the recent decision in the Supreme Court in the case of the Queen versus Drybones—*Regina vs. Drybones*—which was handed down in November of 1969. The document which I am referring to, the Canadian Charter of Human Rights, had been prepared about 10 years prior to that decision in the light of the jurisprudence as it then stood. Now it seems fairly clear from the recent Supreme Court decision on *Drybones* that the court may in future examine statutes which had been enacted before 1960 and measure them against the Canadian Bill of Rights and may override them to the extent that they do conflict with the Canadian Bill of Rights.

**Senator Grosart:** Excuse me, Dr. Strayer, would you say that this largely negates the comments on pages 13 and 14 of the document, A Canadian Charter of Human Rights?

## [Interprétation]

ves peuvent être subséquemment modifiées par des corps législatifs.

En outre, il découle de tout ceci que ces dispositions ne sont pas permanentes parce que, en théorie, elles peuvent être abrogées du jour au lendemain par une mesure législative. Mais on pourrait les supprimer aussi rapidement que n'importe quel autre statut.

Dans le document il est question de la déclaration canadienne des droits de 1960 adoptée par le Parlement du Canada. Il s'agit évidemment d'un progrès considérable en vue de la protection des droits de l'homme au Canada, mais comme toutes les autres mesures qui ont été mentionnées dans le document, il ne s'agit pas d'une loi ni d'un instrument constitutionnels, c'est-à-dire que ça ne limitait pas les pouvoirs du Parlement pour l'avenir. Le Parlement peut toujours modifier la Charte constitutionnelle des droits et supprimer si l'on veut la Déclaration des droits de l'homme qu'elle renferme si le Parlement juge bon de le faire. Même si pour la plupart des gens c'est très improbable, c'est juridiquement possible. Et ceci s'applique également à la Déclaration canadienne des droits.

En outre, la Déclaration canadienne des droits, 1960, ne s'applique pas aux provinces et ne protège donc pas les droits de l'homme qui pourraient être touchés par l'application de lois provinciales.

Une autre lacune que l'on constate dans la Déclaration canadienne des droits, 1960, c'est que ce document n'a pas de pouvoir qui l'emporte sur les lois adoptées préalablement. Cette critique a quelque peu perdu de son acuité, à cause de la récente décision de la Cour suprême, notamment dans l'affaire de la Couronne versus *Drybones*, *Regina vs. Drybones*, qui a été rendue en novembre 1969. Le document auquel je me réfère, soit la Charte canadienne des droits de l'homme, avait été préparé deux ans précédemment et à la lumière de la jurisprudence comme il en avait été décidé. D'après cette décision de la Cour suprême dans l'affaire *Drybones*, les tribunaux peuvent dorénavant examiner les statuts qui ont été décrétés avant 1960, les apprécier en regard de la déclaration canadienne des droits et y passer outre dans la mesure où ils vont à l'encontre de la Déclaration canadienne des droits.

**Le sénateur Grosart:** Voulez-vous dire que ceci nullifie les commentaires de la page 13 et 14 du document, Charte canadienne des droits de l'homme?

[Text]

**Dr. Strayer:** I would say, Senator, that it negates much of what is at the bottom of page 13 and the top of page 14. I think that many of the other arguments which are made in this chapter remain now in that in spite of the Drybones cases, The Canadian Bill of Rights does remain a statute which is subject to alteration by Parliament if Parliament decides to alter it. And it still does not apply to the provinces so to that extent, it...

**Senator Grosart:** I was referring only to the interpretation of the courts up to the time this was made—interpretation of court decisions.

**Dr. Strayer:** Well, my own view would be that the argument made there it does negate that, yes.

**Senator Grosart:** You have made your point.

**Dr. Strayer:** I suppose it may take some time to see just how the court applies its decisions in subsequent cases. We have seen what seemed to be variations in the attitude of the court towards the Bill of Rights and I suppose that it is a bit too early to judge just how the Drybones case may be followed up.

It was proposed in this same document, A Canadian Charter of Human Rights, that there ought to be a charter which would be entrenched in the constitution. This would mean that it would find expression in a constitutional document rather than as an ordinary statute. As part of the constitution it would gain a certain prestige. It would be more difficult to amend than ordinary laws; it would be subject to the amending process which would be applied to the constitution.

And now we probably can assume that whatever amending procedure may ultimately result, there will be some parts of the constitution which will be more easy to amend than others and I am not sure what one should assume about the part which might constitute The Canadian Charter of Human Rights. I think that many people assume that it would be more difficult to amend; by whatever formula is devised, it will be made more difficult to amend than other parts of the constitution, although some arguments have been made such as in the McRuer Royal Commission Report from Ontario that perhaps if there are to be any entrenched human rights in the constitution, they should be more easy to amend than other parts of the constitution. So that is still a debatable point.

[Interpretation]

**M. Strayer:** Je dirais, monsieur le sénateur, que ce document nullifie la plupart des choses qui se trouvent au bas de la page 13 et en haut de la page 14 également. Plusieurs autres arguments qui sont présentés dans ce chapitre restent valables, en dépit de l'Affaire Drybones. La Déclaration canadienne des droits est un statut qui peut être modifié par le Parlement, si le Parlement le juge à propos. Elle ne s'applique pas aux provinces de cette façon.

**Le sénateur Grosart:** Je parlais tout simplement de l'interprétation des tribunaux, juste au moment où le document a été publié. Il s'agit de l'interprétation de décisions des tribunaux.

**M. Strayer:** Je pense qu'en effet, l'argument ainsi apporté nullifie ce contenu.

**Le sénateur Grosart:** Vous avez apporté votre argument.

**M. Strayer:** En tous cas, il s'agit de savoir comment les tribunaux appliqueront ces principes dans des cas subséquents. C'est ce qui semble constituer une variation des dispositions des tribunaux dans l'application des droits de l'homme. Il est peut-être trop tôt évidemment, pour juger si l'affaire Drybones sera imitée.

Il a été proposé dans le même document c'est-à-dire une Charte constitutionnelle des droits qu'il y a une charte intégrée dans la Constitution. Ceci veut dire que ce serait inséré dans un document constitutionnel plutôt que dans un statut ordinaire. Il sera plus difficile de modifier une telle constitution qu'une loi ordinaire, car il faudra adopter le processus de révision constitutionnelle pour modifier un tel texte.

Et quel que soit le processus de modification que nous adopterons, il y aura certaines parties de la constitution qui seront plus faciles à modifier que d'autres, et, à mon sens, bien des gens sont d'avis qu'il sera plus difficile de modifier, quelle que soit la formule, une déclaration des droits de l'homme que d'autres parties de la Constitution, quoique le rapport de la Commission royale McRuer dit évidemment, que s'il doit y avoir intégration dans la Constitution, les modifications seront plus faciles à effectuer. C'est là un point litigieux qu'il faudra débattre.

## [Texte]

As a part of the constitution, the charter would override laws, both of Parliament and of the legislatures—this point was made in our document of 1968—and it would apply, as I said, to the provinces as well as to Parliament. This was seen as having a number of advantages. It would make uniform the rights of Canadians from coast to coast in these matters. It would also avoid some of the complexity and difficulties which have arisen in the past in trying to deal with some of these civil rights cases where it has been unclear which jurisdiction had the power to legislate, to limit or affect civil rights. Here you would have a guarantee which would apply equally to both jurisdictions and in some cases it might not be a matter of debate then which legislative body might otherwise have had the power to limit civil rights.

I think these points can be elaborated more if I turn to the other document, namely, the Constitution and the People of Canada, the one which was published in February of 1969 and put before the Constitutional Conference at that time because in the part dealing with fundamental rights, namely from pages 50 to 63 of this document, an attempt was made to propose some terms for a charter, and as I said before, these were not put forward as a final version, a final draft, but it was felt that the discussion could be advanced if the federal government for its part were to put forward a specific text and that it would be easier to discuss the conflict if we put a text before the other governments. So that is what was done.

One must keep in mind in looking at this that there are infinite possibilities for revising the terms of the charter. So far there has not been, I think it is fair to say, sufficient agreement in principle that we ought to have such a charter; that it has been possible to concentrate simply on the wording. There has been some discussion of wording but there has also been mixed with that a good deal of discussion about the principle.

I might mention in dealing with the subject that in approaching it with the idea of preparing some sort of draft, it was necessary to consider a number of options. There are many examples which one may find in the world of statements of human rights and charters of human rights and conventions on human rights.

I think you will find in the appendix of the earlier document, A Canadian Charter of Human Rights, a great number of examples from various sources, including the 1960 Canadian Bill of Rights, of course, and The Universal Declaration of Human Rights of the United Nations. I would particularly direct

## [Interprétation]

Si elle est intégrée dans la Constitution, la Charte l'emporterait sur les autres lois, celles du Parlement comme celles des législatures et ceci a été établi dans notre document en 1968, et s'appliquerait aux provinces ainsi qu'au Parlement. Ceci comporterait également un certain nombre d'avantages en ce que l'on uniformiserait alors les droits des Canadiens d'un océan à l'autre, et ça permettrait d'éviter les difficultés et les complexités qui sont apparues dans le passé en vue de régler ces questions de droits de l'homme ou de droit civil dont on ne sait pas quelle compétence a le pouvoir de légiférer en pareil cas. Là nous aurons une garantie qui s'appliquera aux deux ordres de compétences et il s'agira de savoir, en somme, quel corps législatif aura les pouvoirs de limiter les droits de l'homme ou les droits civils.

Je pense que l'on pourrait élaborer d'avantage ces points, si je passais à un autre document, c'est-à-dire le document publié en février 1969. Il s'agit du document La Constitution canadienne et le citoyen, document présenté à la Conférence constitutionnelle à l'époque. En ce qui concerne notamment les droits de l'homme, ou les lois fondamentales, de la page 50 à 63 de ce document, on a cherché à proposer des conditions de charte. Ce n'est pas l'avant-projet définitif, mais on a pensé que si le gouvernement fédéral voulait présenter un texte définitif, il serait plus facile d'en discuter le fond, grâce à un texte présenté aux autres gouvernements, et c'est ainsi que nous en sommes arrivés à ce texte-là.

Il faut se rappeler que ce n'est pas définitif, que toutes sortes de possibilités existent encore, possibilités de révision, bien sûr, des conditions d'une charte, et le texte même de cette charte. Je pense qu'il est juste de dire qu'on s'est entendu en principe sur l'existence même de cette charte, et il a donc été possible de se concentrer sur le texte, et d'élaborer sur les principes.

A ce sujet, je pourrais ajouter qu'en cherchant à rédiger un avant-projet, il fallait songer à un certain nombre d'options, de possibilités. Il y a plusieurs exemples que l'on peut trouver dans les déclarations générales des droits de l'homme, des chartes des droits de l'homme et des conventions sur ces mêmes droits.

Vous verrez, dans l'appendice de l'autre document «Charte canadienne des droits de l'homme» plusieurs exemples de source différente, y compris la Déclaration des droits de l'homme, 1960 et la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, et je signale spécialement à votre attention la Con-



## [Text]

your attention to The European Convention on Human Rights which appears at page 141 of that document, the bigger document, and the Amendments to the United States Constitution which appear starting at page 163.

I mention those two because they provided a good deal of the inspiration for statements of human rights around the world. In the first place, one will see basic contrast in the way the rights are stated. In the Amendments to the United States Constitution, the rights are stated generally. They are stated without a lot of elaboration but simply as general principles which have been elaborated by the courts over the years in reference to specific cases.

On the other hand, in the European Convention on Human Rights, you find that the rights are described in more detail and they are qualified generally, so that where you have a statement for example of the right of freedom of speech, you also have a number of qualifications attached to it which will indicate to the courts and to others to what extent these rights may be limited and in what circumstances they may be limited. I might direct your attention particularly to Article 10 of the European Convention which appears at page 144 of the document, A Canadian Charter of Human Rights, where the right to freedom of expression is stated. Then in the second subsection of that article there are the grounds stated upon which the right may be limited. It says:

(2) The exercise of these freedoms —may be subject to such—restrictions—as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

I just mention that as an example of a way in which rights may be described more elaborately and qualifications suggested more specifically.

So it was necessary in considering how this proposed Canadian charter might be drafted to make some decisions or to consider the options which might be available in the style of drafting. I think that you will find in look-

## [Interpretation]

vention Européenne des droits de l'homme qui figure à la page 141 de ce document, ainsi que les amendements apportés à la Constitution américaine à la page 163.

Je vous mentionne ces deux documents, car ils nous ont inspirés. En somme, ce sont des exemples que nous avons pris dans divers pays du monde. Vous constaterez d'abord qu'il y a un contraste fondamental dans la façon dont ces droits sont formulés. En ce qui concerne la déclaration des droits dans les amendements de la Constitution américaine, ou les articles de la Constitution américaine, si l'on veut, ils sont évidemment énoncés comme principes généraux. Ensuite il y a eu une élaboration des tribunaux au cours des années.

D'autre part, dans la Convention Européenne des droits de l'homme, vous constatez que les droits sont exposés beaucoup plus en détail et il y a des réserves qu'on apporte d'ailleurs. Par exemple, il y a le droit de liberté de parole et toutes sortes de réserves relatives à ce droit pour bien faire savoir aux tribunaux dans quelle mesure ces droits peuvent être restreints, et dans certains cas, ils sont limités. Je vous signale l'article 10 de la Convention Européenne, page 153 du document «Charte canadienne des droits de l'Homme» où dans le paragraphe 2 de cet article, on précise les conditions limitant ce droit. Le libellé stipule:

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Voilà comment les droits peuvent être plus élaborés et même limités d'une certaine façon.

Donc dans la «Charte canadienne» on cherché à considérer les options qui se présentaient en matière de rédaction. Peut-être qu'il n'y a pas d'uniformité parfaite, car l'exposé des droits que porte l'article 1 est assés



## [Texte]

ing at what has been done that there is perhaps no perfect consistency because the rights expressed in section 1 of the proposed charter tend to be expressed rather generally, somewhat in the style of the American Constitution, whereas some of the rights such as those under section 3 dealing with discrimination and section 4 dealing with language rights tend to be described much more specifically and somewhat in the style of the European Convention.

## ● 1610

I might also mention that the European Convention is significant again in that it has been the model for a number of modern constitutions where basic constitutions have made provision for guarantees of fundamental rights. A number of the newly-independent countries have adopted the European Convention. Most of the non-European countries have adopted the provisions of the European Convention or have taken parts out of the European Convention as a model for their own constitution.

Another option which had to be considered in drafting such a thing is choosing between a positive statement of rights and a negative statement of rights. The positive statement being something like "there shall be a right of freedom of conscience" or something like this, the negative form being "Parliament shall not interfere with freedom of conscience". Again, the former approach is more that of the European Convention. The latter approach is more that of the U.S. Constitution, which sets out in the amendments a number of prohibitions as to what Congress and the States may not do. The positive form is generally used in the draft, which is set out here in this publication *The Constitution and the People of Canada*.

Another question which had to be considered is whether the—rights ought to be enforceable, not only against governments but also against individuals. In the amendments to the American Constitution, the rights are generally only technical laws against governments. You will find in the draft which has been proposed by the Government of Canada here at the rights are stated in such a way that they could be, where if it were relevant, applied against individuals as well, that is, individuals who might want to interfere with these rights. I might return to that a little later when I discuss Section 3, which sets out a situation where private discrimination and private interference with human rights might be as important or as much of a problem, or more of a problem than public interference. But you will find that by the rights being set

## [Interprétation]

général, un peu comme dans la Constitution américaine, alors que certains droits, par exemple, à l'article 3, contre la discrimination, et à l'article 4, droits linguistiques, eh bien, là, on arrive à quelque chose de beaucoup plus spécifique, et qui ressemble beaucoup plus au style de la Convention Européenne.

Cette Convention européenne a servi de modèle à plusieurs constitutions modernes où l'on a cherché à garantir les droits fondamentaux. Plusieurs pays qui viennent d'acquiescer leur indépendance ont adopté cette Convention européenne. La plupart des pays autres que ceux d'Europe ont opté pour les dispositions de la Convention européenne.

Autre option pour la rédaction. Il fallait choisir entre une déclaration positive des droits et une position négative à leur égard. L'aspect positif étant qu'il doit y avoir le droit à la liberté de conscience, l'aspect négatif étant que le Parlement ne doit pas s'opposer à la liberté de conscience. Je le répète l'ancienne approche est plutôt européenne; la dernière étant plutôt américaine ce qui comporte dans les modifications un certain nombre de choses dont le Congrès et les États doivent s'abstenir. On utilise surtout la formule positive qui est précisée ici dans cette publication sur *La Constitution canadienne et le citoyen*.

Un autre point: il s'agissait d'établir si les droits doivent être exécutoires non seulement contre les gouvernements, mais aussi contre les particuliers et, dans les amendements à la Constitution américaine, les droits sont habituellement d'ordre technique contre les gouvernements. Dans l'avant-projet qui a été proposé par le gouvernement canadien, les droits sont précisés de telle sorte qu'ils puissent, au besoin, s'appliquer aux individus, par exemple, si quelqu'un voulait contrecarrer ces droits. Je pourrai revenir là-dessus quand je parlerai de l'article 3 qui précise la situation ou la discrimination ou l'ingérence privée face à ces droits de l'homme sont aussi importants que s'il y avait ingérence de l'État. Mais, vous trouverez qu'en établissant ces droits d'une façon positive, ils s'appliqueront en puissance, non seulement contre les gouvernements du

## [Text]

out in a positive way, they potentially apply against not only the governments of Canada, but also the citizens as between themselves.

A fourth question which had to be considered was that of the means of enforcement of human rights. Again there are some options which are available. The U.S. constitution could have been used as a model. You find that in amendments 13, 14 and 15 of the U.S. constitution, for example, that certain guarantees are imposed as against the states. The prohibition against the State denying its citizens equal protection of the laws, for example, is in the amendment 14. In amendment 13 there is a guarantee with respect to involuntary servitude and in amendment 15 there is a guarantee prohibiting discrimination in voting rights on account of race. In each of these cases, Congress is given power to enforce the article by appropriate legislation.

Some concern was expressed at an early stage by some of the provincial governments that any proposed charter of human rights would involve the federal government in an enforcement which would really enlarge the powers of the federal government and, particularly, the powers of Parliament to legislate in matters over which it would not otherwise have any jurisdiction. For example, if the charter did guarantee freedom against discrimination with respect to education, then Parliament might thereby be enabled to legislate on the subject of education in order to enforce the charter.

The decision was made in preparing this charter that this result should be avoided and that the charter itself should be in part self-executing in that it would declare that laws or acts of any sort which conflicted with the rights in the charter would be invalid and the courts could strike down such laws whether they were the statutes of Parliament, statutes of legislatures or, perhaps, contracts between private individuals. The Courts could treat them as being invalid. Beyond that, if there were any further legislation declared or any further legislation required or any further executive action required, this should be left to the federal government or the provincial government depending on the normal distribution of powers.

I will point out the section which deals with that question as I take a quick look through the charter in a moment. I want to register what I think is an important point here. The charter does not purport to eliminate other means of protecting human rights. I say this because there has been a good deal of criticism from some quarters about the charter on the basis that it does not do everything that

## [Interpretation]

Canada, mais aussi contre les citoyens entre eux.

La quatrième question qu'il a fallu étudier était la façon de mettre en vigueur ces droits. Ici se présentaient certaines options; on aurait pu se servir d'exemples du gouvernement américain. Les amendements 13, 14 et 15 de la Constitution américaine apportent certaines garanties contre les États. L'interdiction pour l'État de refuser à ses citoyens un traitement impartial vis-à-vis des lois se retrouve dans l'amendement 14.

A l'amendement 13, il y a aussi la garantie au sujet des servitudes involontaires et le 15e amendement porte sur la garantie qui interdit les distinctions injustes en matière de droits de vote fondées sur les origines ethniques ou la race. Dans chaque cas, on confère au Congrès les pouvoirs d'appliquer l'article par une loi appropriée.

Des gouvernements provinciaux ont surtout exprimé des inquiétudes à l'effet qu'une charte des droits de l'homme accorderait au gouvernement fédéral un pouvoir exécutif ce qui étendrait la compétence du gouvernement fédéral et en particulier celle de légiférer dans des matières qui sans cela ne seraient pas de sa compétence. Par exemple, si la Charte garantissait la liberté contre la discrimination sur le plan de l'éducation, le Parlement pourrait peut-être par ce moyen légiférer sur les questions d'éducation pour appliquer les dispositions de la Charte.

Donc, il a été décidé dans l'élaboration de cette Charte, qu'il fallait éviter de telles conséquences et que la Charte elle-même deviendrait, en partie, exécutoire d'une façon autonome et que si des lois étaient adoptées entrant en conflit avec les droits de la charte, ces mesures seraient invalides et pourraient être révoquées par les tribunaux qu'ils soient des lois du Parlement, de législatures ou encore des ententes ou contrats entre particuliers. A part cela, s'il y avait d'autres mesures législatives requises, on devrait réserver cette action au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux selon la distribution des pouvoirs.

Je signalerai maintenant l'article qui a trait à cette question. Jetons un regard sur la Charte—mais je veux d'abord signaler un point important—c'est que la Charte n'a pas l'intention d'éliminer d'autres moyens de protéger les droits de l'homme. Je dis ceci parce que, en certains milieux, on a critiqué la Charte parce qu'elle ne fait pas tout ce qu'elle doit faire pour les droits de l'homme.

## [Texte]

needs to be done in the field of human rights. I only want to observe at this point that it does not purport to do everything that needs to be done in the field of human rights; it leaves open the question of enforcement and protection and enhancement and even the development of new rights to Parliament and the legislatures acting in the exercise of their normal jurisdiction.

I should, I think, refer briefly to the nature of the provisions in the draft charter commencing on page 50 of *The Constitution and the People of Canada*. In the first section is included most of the matters which are included in the first section of the 1960 Canadian Bill of Rights, the statute passed by Parliament. There are a few changes in the wording, and I should bring those to your attention. In subclause (a) the new draft speech says "freedom of conscience". The word "conscience" was added in subclause (a) of Clause 1, it being thought that "freedom of religion," perhaps, was a bit too restrictive in that it might be equally important to guarantee freedom of other kinds of belief as well as religious belief, including the belief in no religion and, therefore, "freedom of conscience" was added to that subclause.

On the next page, subclause (e), there is a significant change in the draft speech there:

(e) the right of the individual to life, and the liberty and security of the person,...

The 1960 act speaks of "life, liberty, security of the person and enjoyment of property". This is the significant "due process" clause. The reason it is infringing was made in the terminology here. "Due process" has created problems, particularly under the American Constitution in relation to liberty and property. It has been used at times by the courts to strike down legislation which the majority of Americans apparently regard as being socially desirable. This was particularly true in the last part of the century up until the mid nineteen-thirties.

If one analyzes those cases, it appears that a good deal of the problem has been created by the concept of what is known as substantive due process. The idea that every law can be tested by the court to see whether it meets certain standards of fairness and that particularly the property rights are adequately protected and the liberty of contracts is adequately protected. It was felt that this was one of the most frequently criticized areas of the American constitutional guarantees and that this was something which could be improved upon in the draft. I can elaborate

## [Interprétation]

Je veux tout simplement signaler qu'elle n'essaie pas de le faire. Il faut toujours que la protection soit assurée et même la mise au point de nouveaux droits doit être laissée au Parlement et aux législatures qui exercent leur compétence normale à cet égard.

Donc, je dois dire un mot au sujet des dispositions de l'avant-projet de la charte, à commencer par la page 50, de *«La Constitution canadienne et le citoyen»*. Le premier article porte la plupart des questions figurant au premier article de la déclaration canadienne des droits, 1960. Il y a très peu de changement apporté au texte, mais je dois vous les signaler. À l'article A, le nouveau projet parle de la «liberté de conscience».

Le mot «conscience» a été ajouté à l'alinéa a) de l'article 1, car on pensait peut-être que «la liberté de religion» limitait trop et qu'il serait également important de garantir la liberté, quant aux autres croyances, non seulement quant aux convictions religieuses, y compris la croyance à l'athéisme par exemple. Voilà pourquoi la «liberté de conscience» a été ajoutée à cet alinéa.

À la page suivante, à l'alinéa e), il y a un changement assez important dans l'avant-projet:

e) le droit de l'individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne...

Tandis que dans la Charte de 1960, il est plutôt question de «la vie et de la liberté, de la sécurité de la personne et de la jouissance des biens». Il s'agit ici de la disposition sur «l'application» régulière de la loi.

L'expression «application régulière de la loi» a créé des problèmes surtout aux termes de la Constitution américaine au sujet de la liberté et de la propriété. On s'en est servi parfois dans des tribunaux pour abattre ou invalider des mesures législatives que la plupart des Américains trouvaient pourtant souhaitable pour la société. C'était le cas surtout au début du siècle jusqu'au milieu des années trente.

Si l'on analyse les cas en question, il semble que le problème a surgi en raison du concept de l'application de fond de toute loi. L'idée que toute loi peut être mise à l'essai par le tribunal pour voir si elle est conforme à certains critères, certaines normes et en particulier pour voir si le droit de la propriété sont protégés tout comme celui de la liberté de contrat. On a cru que c'était là un des secteurs les plus critiqués des garanties de la Constitution américaine et qu'on pouvait améliorer la situation avec le nouvel avant-projet. Je pourrai peut-être m'y attarder plus



[Text]

on that later but I think I might leave it at that.

• 1620

**Senator Grosart:** What is the new wording?

**Dr. Strayer:** It is now:

(e) the right of the individual to life, and the liberty and security of the person, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

The change attaches the concept of liberty to that of security and relates it to the person. This avoids the problem of the interpretation of liberty which under the American Constitution has been interpreted to include liberty of contract and has been used to strike down legislation which provided for things such as minimum wages and protection against the employment of child labour and this sort of thing.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is what I just point out to members if they have the two documents. The present Canadian Bill of Rights starts on page 83 of *A Canadian Charter of Human Rights*, and the proposed new one starts on page 50 of *The Constitution and The People of Canada*.

**Senator Grosart:** The changes that Mr. Strayer is mentioning are included in the edition that we have before us.

**Dr. Strayer:** Yes, in this book.

And the reference to property has been eliminated from this clause and is dealt with under the next clause, that is section 1 (f):

(f) the right of the individual to the enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except according to law;

You will notice that here the guarantee is put in terms of "except according to law" rather than "except by due process of law". This again was to avoid the problem of substantive due process, as the American constitutional lawyers call it, to avoid some sort of external test of fairness being applied to legislation rather than allowing the legislative body to decide on questions of policy related to let us say expropriation of property or this sort of thing in terms of compensation. Under the American system, it has on occasion been a matter for the courts to decide whether the compensation has been adequate.

To take perhaps a more simple example, the American courts have reviewed decisions of bodies which fixed rates for public utilities

[Interpretation]

longtemps un peu plus tard, mais pour le moment je m'arrête là.

**Le sénateur Grosart:** Quel est le nouveau libellé?

**M. Strayer:** Actuellement, c'est le suivant:

e) le droit de tout individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application d'une loi équitable;

Dans la modification, le concept de liberté et celui de sécurité sont liés et se rapportent à la personne humaine, ce qui évite le problème de l'interprétation de la liberté qui en vertu de la Constitution américaine a été interprété pour inclure la liberté de contrat et a été utilisé pour rendre sans effet une législation qui prévoyait des dispositions relatives aux salaires minimum et à la protection contre l'emploi des enfants et ce genre de choses.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est ce que je signale aux membres du Comité s'ils ont les deux documents, l'actuelle Déclaration canadienne des droits commence à la page 83 d'une *Charte canadienne des droits de l'homme*, et le nouveau projet de charte commence à la page 50 de la *Constitution canadienne et le citoyen*.

**Le sénateur Grosart:** Les modifications qui mentionnent M. Strayer sont comprises dans l'édition que nous avons devant nous.

**M. Strayer:** Oui dans cet ouvrage.

Les garanties relatives à la propriété ont été éliminées de cet article et stipulées dans l'article suivant, à savoir l'article 1, alinéa f):

f) le droit de l'individu à la jouissance de ses biens; et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

Vous remarquerez que les garanties sont assurées «selon la loi» et non en fonction de «l'application régulière de la loi». Ceci pour éviter le problème de l'application régulière ou melle, comme l'appellent les avocats spécialistes de la Constitution américaine, pour éviter que l'équité de la législation soit mise à l'épreuve, de l'extérieur, plutôt que de permettre au corps législatif de se prononcer sur des questions de politique ayant trait par exemple à l'expropriation ou ce genre de chose en termes de compensation. Dans le cadre du régime américain, les tribunaux ont eu à décider si les compensations étaient suffisantes.

Un exemple plus simple, c'est le cas où les tribunaux américains ont révisé les décisions d'organismes ayant fixé les tarifs des services



[texte]

d have decided whether the rates which the regulating commission has set are sufficiently compensatory for the utility. The court has then upon itself the power to decide whether the utility is earning enough money. That is an example of substantive due process, and that is the sort of thing which it was hoped could be avoided in this draft.

On the other hand, reference to due process and process according to law can be given a procedural importance. Procedural due process really is simply a guarantee of a fair hearing and that sort of thing. Looking again at the example of the Commission, if we preserve only procedural due process in these situations, we will still be guaranteeing the right to a fair procedure, but we may avoid one of the problems connected with substantive due process by taking property out of the due process clause and simply giving the individual a guarantee with respect to property of the right not to be deprived of the right without process according to law. I might add that this term "according to law" is something which has been used in the Indian constitution and has been given the kind of interpretation which it was thought was best under the circumstances here.

Under clause (g) there is a reference to "equal protection of the law". This again differs from the 1960 Bill which included in it a guarantee of the individual to equality before the law. Again the problem we found with the 1960 Bill may to some extent have been eliminated by the Regina versus Drybones decision in the Supreme Court last November, because prior to the Drybones case, the interpretation given to "equality before the law" in the case of Indians, for example, had been that as long as every Indian was treated like any other Indian he was receiving equality before the law even though his race might as well be treated totally differently from other citizens of Canada.

In the Drybones case in the Supreme Court last November, it was decided that this was in fact the proper interpretation of equality before the law and that it could be interpreted to mean that if an Indian in the Northwest Territories was subject to penalty for doing something for which other people were not subject to penalty, namely, drinking off the reservation or being intoxicated off the reservation whereas non-Indians could not be subjected to this particular penalty, then the Indian was not receiving equality before the law. I am not sure therefore whether there is

[Interprétation]

d'utilité publique ont décidé si les tarifs que la commission de réglementation avait fixés étaient satisfaisants pour le service. Le tribunal s'était arrogé le pouvoir de décider si le service d'utilité publique était assez rentable. C'est un exemple d'application régulière formelle, c'est le genre de chose que nous avons essayé d'éviter dans la rédaction de ce projet.

D'autre part, l'emploi des termes «par l'application régulière de la loi» ou «selon la loi» peut avoir de l'importance sur le plan de la procédure. L'application régulière de la loi concernant la procédure, est simplement la garantie d'une audience octroyée en toute équité et ce genre de chose. En examinant de nouveau l'exemple de la Commission si nous conservons seulement l'application régulière de la loi touchant la procédure dans ces situations, nous garantirons le droit à une procédure équitable, mais nous pouvons éviter certains des problèmes découlant de l'application régulière formelle de la loi en remplaçant le mot «ses biens» de la disposition relative à l'application régulière de la loi et en accordant simplement à l'individu la garantie concernant ses biens et le droit de ne s'en voir privé que selon la loi. Je tiens à ajouter que les termes «selon la loi» ont été employés dans la constitution indienne et ont reçu l'interprétation jugée la meilleure dans les circonstances actuelles.

A l'alinéa g), il est question d'«être protégé également par la loi». Ceci diffère de la Déclaration de 1960 prévoyant la garantie de l'égalité de tous les individus devant la loi. Là encore, le problème que nous avons rencontré dans la Déclaration de 1960 a probablement été éliminé dans une certaine mesure par la décision de la Cour suprême en novembre dernier dans l'affaire Regina contre Drybones, parce qu'antérieurement à l'affaire Drybones l'interprétation donnée à «l'égalité devant la loi», dans le cas des Indiens, était qu'aussi longtemps que tout Indien était traité comme tout autre Indien, il jouissait de l'égalité devant la loi, même si les individus de sa race en tant que tels étaient traités différemment que ne l'étaient les autres citoyens canadiens.

En novembre dernier, au sujet de l'affaire Drybone, la Cour suprême a décidé que ce n'était pas l'interprétation correcte de l'égalité devant la loi et que l'interprétation que l'on pourrait en donner signifierait que si une sanction était infligée à un Indien des Territoires du Nord-Ouest pour avoir commis un acte qui n'entraînait pas de sanction dans le cas d'autres personnes, à savoir consommer de l'alcool en dehors de la réserve ou s'enivrer en dehors de la réserve, tandis que les Canadiens qui ne sont pas d'ascendance indienne ne se voit pas infliger cette sanction particu-

## [Text]

now a great deal in the distinction between equal protection of the law and equality before the law, and this is certainly something which will have to be considered as and when we get closer to refining these drafts of the Charter. On Section 2 of the Charter I think when we get closer to refining these drafts of the Charter.

On Section 2 of the Charter I think it is fair to say that virtually all of it is identical to Section 2 of the 1960 Canadian Bill of Rights with a couple of exceptions. Clause (a) is new; there has been added there:

- (a) the right of the individual to be secure against unreasonable searches and seizures;

Clause (g) is also new. This is a clause which in effect is a guarantee against people being subject to retroactive legislation which could create offences retroactively or increase the penalties retroactively for some offence which they had committed already. Apart from that the section is essentially the same as Section 2 of the Canadian Bill of Rights 1960.

Section 3 is a section dealing with discrimination. The nonpermissible criteria for discrimination are similar to the 1960 Act, namely:

- ...race, colour, national or ethnic origin, religion, or sex

I think that the term "ethnic origin" has been added since the 1960 Act. You will notice, though, that there are certain situations in which discrimination is not to be permitted:

- (a) in employment or in membership in any professional, trade or other occupational association;
- (b) in owning, renting, holding or otherwise possessing property;
- (c) in obtaining public accommodation, facilities and services.

In Section 4 are the language guarantees and linguistic guarantees. Clause (a) refers to the use of either language in the Houses of Parliament. Clause (b) refers to the records, journals and enactments of Parliament and legislatures. I should make a point of explaining why the provinces were selected as they are in these clauses. You will find that in Clause (b) and in two or three subsequent clauses there are three categories of provinces referred to in which the guarantees might apply. This follows a pattern recommended by the Book I Report of the Royal Commis-

## [Interpretation]

sière, alors que les Indiens ne jouissaient pas de l'égalité devant la loi. Je ne suis donc pas sûr si présentement il y a une différence marquée entre «à être protégé également par la loi» et «l'égalité devant la loi». C'est certainement un point que nous devrons étudier quand nous serons sur le point de raffiner sur ces projets de rédaction de la Charte.

En ce qui concerne l'article 2 de la Charte je crois qu'il est juste de dire qu'en grande partie, il est virtuellement identique à l'article 2 de la Déclaration canadienne des droits 1960 mis à part quelques exceptions. La disposition a) est nouvelle, on y a ajouté:

- a) le droit de l'individu d'être protégé contre toute perquisition ou saisie déraisonnable;

L'alinéa g) est également nouveau. Il a pour effet de protéger les gens contre l'application de législation rétroactive qui pourrait prévoir des délits rétroactifs ou accroître les sanctions rétroactivement pour un délit qui aurait déjà été commis. Ceci mis à part, l'article est essentiellement le même que l'article 2 de la Déclaration canadienne des droits, 1960.

L'article 3 a trait à la discrimination. Les critères rendant toute discrimination injustifiable sont similaires à ceux qui se trouvent dans la loi de 1960, à savoir:

- ...la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, la religion ou le sexe.

Je crois que l'expression «origine ethnique» a été ajoutée depuis l'élaboration de la loi de 1960. Néanmoins, vous remarquerez qu'il y a des situations bien précises où la discrimination est interdite:

- a) d'obtenir de l'emploi ou d'être admis dans une association professionnelle, ouvrière ou toute autre association de même nature;
- b) de posséder des biens par voie de propriété, de location, de jouissance autrement;
- c) d'utiliser des lieux, des installations des services publics.

A l'article 4 sont stipulées les garanties concernant les langues. La disposition a) porte sur l'utilisation de l'une ou l'autre langue dans les Chambres du Parlement. La disposition b) a trait aux dossiers, journaux et écrits du Parlement et aux législatures. Je tiens à expliquer la raison pour laquelle les provinces ont été choisies de cette façon dans ces dispositions. Vous verrez que dans la disposition b) et dans deux ou trois dispositions suivantes, il y a trois catégories de provinces désignées dans lesquelles les garanties peuvent être appliquées. Ceci est conforme à ce

**Texte]**

on on Bilingualism and Biculturalism, namely that language rights and guarantees ought to exist in New Brunswick, Ontario and Quebec, in a legislature of any province in which at least 10 per cent of the population speaks one of the official languages; that is where there is an official language minority of at least 10 per cent. And also in any province where the legislature of the province has declared the province to be bilingual officially.

1630

Now that pattern applies in Clause (b) dealing with the records and enactments of all the legislatures. It applies in Clause (c) where provisions are made for the right of the individual to use either language in certain courts, and essentially these are either the courts of Canada created under federal law or the superior courts of these various provinces which I referred to earlier. Again in Clause (d) we have another kind of language right, that is the right of communication in either language with the head office of every department or agency of the federal government, with the head office of every department and agency of these other provinces as set out, that is, the provinces which are officially bilingual. And then in Subclause (v) we have provision for communication in either language with the principal offices of every department and agency of the federal government and of provincial governments in any province where a substantial proportion of the population has the language of his choice as mother tongue.

That is an attempt to set out, in a general way, the principle of bilingual districts, but without adopting the formula laid down by the B and B Commission, it being felt that this is much too detailed for a constitutional document. The thought in this clause is that we have a principal status, which could be implemented by the means recommended by the B and B commission, but it could be implemented perhaps in other ways which the provinces might feel better suited to their needs.

Section 5 states the important principle that in the Charter of Canada, that is Canada in all its manifestations of Parliament or the federal government, the executive branch of government, or any province, that is the province in its official manifestations also, may abrogate or abridge any of the rights of freedom set

**[Interprétation]**

méthode recommandée dans le Volume I du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le biculturalisme et le bilinguisme, à savoir que les droits et les garanties concernant les langues doivent exister dans les législatures du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec, dans la législature de toute province où au moins 10 p. 100 de la population parle l'une des langues officielles, c'est à dire où il y a une minorité de 10 p. 100 parlant une des langues officielles. Et également dans toute province où la législature de la province a déclaré cette dernière officiellement bilingue.

Or cette disposition s'applique dans l'alinéa b) concernant les dossiers et les édits de toutes les législatures. Elle est applicable dans la disposition c) prévoyant le droit de l'individu de faire usage de l'une ou l'autre langue devant certains tribunaux, qu'il s'agisse des tribunaux du Canada institués en vertu de la loi fédérale ou des cours supérieures des provinces précitées. A l'alinéa d) nous avons une autre sorte de droit linguistique, à savoir de communication dans l'une ou l'autre langue avec le bureau central de tout ministère ou organisme du gouvernement fédéral, et avec le bureau central de tout ministère ou organisme des provinces officiellement bilingues. Puis, à l'alinéa v) il y a une disposition concernant la communication dans l'une ou l'autre langue avec les principaux bureaux de chaque ministère ou organisme du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans toute région où une proportion assez importante de la population a la langue de son choix comme langue maternelle.

C'est une tentative de détermination, sur un plan général, du principe des districts bilingues, mais sans adopter la formule établie par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, on estime que les choses étaient trop détaillées pour pouvoir constituer un document constitutionnel. L'idée exprimée dans cette disposition, c'est que nous avons un statut principal, qui pourrait être appliqué suivant les moyens recommandés par l'adite Commission, mais il pourrait être appliqué suivant les moyens que les provinces pensent les mieux appropriés à leurs besoins.

A l'article 5, il est stipulé que ni le Canada, c'est-à-dire ses institutions politiques, le Parlement ou le gouvernement fédéral, ou la branche exécutive du gouvernement, ou toute province, c'est-à-dire ses institutions politiques également, ne sont autorisés à abroger ou à restreindre la portée de tout droit ou de



## [Text]

out in this Charter. It is made quite clear that any law which does purport to do that or has that effect would be invalid to that extent.

Section 6 is a provision which seeks to clarify the issue that I mentioned earlier, that is to seek to make it clear that the Charter should not have the effect of transferring jurisdiction from legislatures to Parliament or vice versa. That is, the Charter should not affect the distribution of powers. That is made clear in Section 6.

Section 7 provides that the rights guaranteed under the Charter may be abridged by Parliament in time of emergency, that is in time of a state of war, invasion or insurrection, real or apprehended. It will be noted that there would have to be two requirements met for the provisions in the Charter to be suspended. First, that Parliament would have to have declared a state of war, invasion or insurrection to exist, and secondly, that Parliament would have to state expressly that it intended to abridge the rights notwithstanding the guarantees in the Charter.

I think, Mr. Chairman, that that covers in a very brief fashion the contents of the proposed Charter. I would just make one other point. This particular Charter's provision or proposal was discussed in the February 1969 session of the Constitutional Conference and at that time the decision was taken to set up a ministerial committee on fundamental rights to examine this whole question more thoroughly. That committee was later set up. There is a committee chaired by the Minister of Justice meeting with provincial ministers and it has had two meetings. The committee reported formally to the December 1969 Constitutional Conference and the report is set out in this red book which has been provided to you by the Secretariat of the Constitutional Conference under Tab 10. It sets out the reports from the ministerial committee. I do not know that I will go into that now, but if there are questions about that report, I could come back to it later.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It might be a good thing if you were to give us just the gist of this, because we only received this document yesterday and some members may not have been able to see it yet.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I notice that it is headed "A Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials" rather than the ministerial committee at Tab 10, if I have the right document.

## [Interpretation]

toute liberté stipulés dans cette charte. Et il est clairement établi que toute loi visant à cette fin ou ayant cet effet est frappée de nullité dans la mesure où elle entre en conflit avec ces droits et libertés.

L'article 6 cherche à éclaircir la question que j'ai mentionnée précédemment, c'est-à-dire exprimer très clairement que la Charte ne devrait pas avoir l'effet de transférer une autorité législative au Parlement des provinces et réciproquement. La Charte ne devrait pas affecter la distribution des pouvoirs. Cette chose est clairement stipulée à l'article 6.

L'article 7 prévoit que les droits garantis par la Charte peuvent être supprimés par le Parlement en période d'urgence, c'est-à-dire quand il existe un état de guerre, une invasion ou une insurrection, réels ou appréhendés. Vous remarquerez que deux conditions doivent être satisfaites pour que les dispositions de la Charte soient suspendues. Premièrement, le Parlement doit avoir déclaré que l'état de guerre, d'invasion ou d'insurrection existe, et deuxièmement, le Parlement doit déclarer explicitement qu'il avait l'intention de supprimer les droits nonobstant les garanties stipulées dans la Charte.

Je pense, monsieur le président, que j'ai dégagé brièvement la teneur du projet de Charte. Je voudrais signaler également, que cette disposition ou proposition particulière de la Charte a été discutée à la réunion du 11 février 1969 de la Conférence constitutionnelle et, à ce moment-là, il fut décidé d'instituer un comité ministériel sur les droits fondamentaux, qui serait chargé d'examiner toute cette question plus attentivement. Ce comité fut institué ultérieurement. Il a présenté le ministre de la Justice qui a réuni avec les ministres provinciaux. On a tenu deux séances. Le comité a officiellement présenté son rapport à la Conférence constitutionnelle de décembre 1969, et le rapport se trouve dans le livre rouge qui vous a été donné sous l'onglet 10, par le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle. Je ne veux pas insister là-dessus présentement, mais, si vous avez des questions à poser au sujet du rapport, j'y reviendrai ultérieurement.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Il serait bon que vous nous en indiquiez l'essentiel, nous n'avons reçu ce document qu'hier et certains membres n'ont peut-être pas eu la possibilité d'en prendre connaissance.

**Le sénateur Grosart:** Je remarque qu'il y a pour titre: «Document d'information sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires» plutôt que comité ministériel, l'onglet 10, si j'ai le document approprié.



[Texte]

**Dr. Strayer:** There are several documents under Tab 10, Senator. I think it is the second document after the one that you are looking for.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I might suggest while we are discussing this red document, "Background papers on Fundamental Rights" that perhaps it should be printed as an appendix to today's proceedings and it would be available to you in a more permanent form and to everyone else.

**Mr. Woolliams:** That would be a lot of printing. Surely if we all have a copy we might be able to summarize it. What do you think, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Does that pose any problem? Does the amount of printing pose any problems, Mr. Clerk? The Clerk says that it just takes a bit longer for the record. It will not be as much in print as there appears to be, because it is on separate pages with big thick dividers. I do not think it is that much.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Our proceedings will probably have a larger distribution than these separate documents. If they were to be printed as part of our proceedings, those coming before us in the future would have that as well.

**Mr. Woolliams:** I have no objection, Senator.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sure our proceedings will be a runaway best seller.

**Dr. Strayer:** I was going to refer, Mr. Chairman, to the document under Tab 10. It is the third document included under Tab 10. It is headed "Constitutional Conference, Committee of Ministers on Fundamental Rights Meeting No. 2, November 3-4, 1969. Progress Report of the Committee of Ministers on Fundamental Rights to the Constitutional Conference. This report was then submitted to the Conference which met in November 1969. The report first notes that it is a discussion of political rights including:

- (a) freedom of conscience and religion;
- (b) freedom of expression (including freedom of speech and of the press);
- (c) freedom of assembly and association.

It notes that while the members of the Committee felt that these rights should be protected, there is no agreement as to how this could

[Interprétation]

**M. Strayer:** Il y a plusieurs documents sous l'onglet 10, je crois que c'est celui qui suit le document que vous regardez.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, je proposerais que pendant que nous discutons ce document, «Document de base sur les droits fondamentaux», que ceci pourrait être imprimé en appendice aux délibérations d'aujourd'hui et il sera ainsi disponible de façon permanente.

**M. Woolliams:** Si nous en avons tous un exemplaire, nous pourrions en faire le résumé. Qu'en pensez-vous, monsieur le président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Cela pose-t-il un problème, monsieur le greffier? Le greffier dit qu'il faudra un peu plus de temps pour imprimer le procès-verbal. Il ne sera pas aussi long qu'il semble l'être, parce qu'il est écrit sur des feuilles détachées séparées par d'épaisses divisions, je ne pense pas que ce soit si long.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Nos délibérations seront peut-être distribuées plus largement que ces documents séparés. S'il devait être imprimé comme faisant partie du procès-verbal de nos délibérations, ceux qui comparaitraient devant nous à l'avenir en bénéficieraient également.

**M. Woolliams:** Je ne m'y oppose pas, sénateur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis sûr que le procès-verbal de nos délibérations deviendra un livre à fort tirage.

**M. Strayer:** J'allais mentionner, monsieur le président, le document sous l'onglet 10, intitulé: «Conférence constitutionnelle, Comité ministériel des droits fondamentaux, 2e réunion, les 3 et 4 novembre 1969. Rapport intérimaire du Comité ministériel des droits fondamentaux à la Conférence constitutionnelle». Ce rapport a été soumis à la Conférence qui s'est réunie en décembre 1969. Il y est noté que le comité a tenu une discussion sur les droits politiques fondamentaux, notamment:

- a) la liberté de conscience et de religion;
- b) la liberté d'expression (y compris la liberté de parole et la liberté de la presse);
- c) la liberté de réunion et d'association;

Il y est noté que, bien que tous les membres du Comité soient d'accord pour que ces droits soient protégés, ils ne le sont pas sur les

## [Text]

best be done but some thought that entrenchment was the best method and others felt that there were other means which could be used, such as protection by statutory form. Some of those who felt that entrenchment was the best method still felt that perhaps there should be some accessible formula found for amending the Constitution before these rights were entrenched.

The report notes that some delegations felt there should be study given to the amending procedure along with other aspects of the constitutional review, that is that work should be proceeding on the amendment procedure at the same time as work was going ahead on matters such as fundamental rights. This viewpoint was merely noted in the report. The Ministers agreed unanimously that there should be certain guarantees for freely held elections at maximum intervals of five years at both the federal and provincial levels. So that was one matter that was agreed upon unanimously.

## • 1640

The report also notes that there was some disagreement about legal rights and that the majority of members continue to doubt the advantages of entrenching such legal rights as the right to counsel, right to a fair hearing, right to *habeas corpus*, which are largely dealt with in Section 2 of the proposed draft Charter I was referring to a few moments ago. These are loosely referred to as legal rights.

As the report says, a majority of members continue to doubt the advantages of entrenching these legal rights. So it was agreed there should be further study given to the alternative means of protecting political rights, the alternative means of protecting legal rights, that further study should be given to possible definitions of the political rights, they being such things as freedom of speech, freedom of press, freedom of conscience and religion, freedom of association and freedom of assembly. It also was felt that the implications of entrenching due process should be given further study. As a result of all this a subcommittee was agreed upon, subsequently has been appointed, and has been giving detailed consideration to these matters.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):**  
A subcommittee of ministers?

**Dr. Strayer:** No, a subcommittee of officials and advisers. That subcommittee has not reported yet, so its proceedings are not available to us at this time.

**Mr. Gibson:** Has that subcommittee met yet?

## [Interpretation]

meilleurs moyens à employer pour y parvenir. Certains ont pensé que l'intégration dans la Constitution était le meilleur moyen, d'autres ont proposé la protection par législation. Ceux qui pensent que l'intégration est la meilleure méthode ont encore le sentiment qu'il devrait y avoir une formule accessible pour modifier la Constitution avant que ces droits n'y soient intégrés.

Le rapport souligne que certaines délégations ont préconisé que la procédure de modification devrait être étudiée ainsi que d'autres aspects de la révision de la Constitution, c'est-à-dire que les travaux concernant la procédure de modification devraient progresser au même temps que ceux relatifs aux droits fondamentaux. Les ministres ont approuvé à l'unanimité qu'il devrait exister certaines garanties concernant des élections libres dans un délai maximal de 5 ans, tant sur le plan fédéral que provincial.

Donc, accord unanime sur cette question.

Le rapport constate qu'il y a eu désaccord sur les droits juridiques et la majorité des membres continuent de douter des avantages qu'il y aurait à intégrer ces droits juridiques comme le droit de conseiller, le droit d'audience, le droit d'*habeas corpus* dont il est fait mention à l'article 2 de l'avant-projet de la Charte dont je vous ai parlée. C'est ce qu'on cite vaguement comme droits juridiques.

Le rapport souligne qu'une grande partie des membres continuent de mettre en doute les avantages d'intégration des droits juridiques. Il a été décidé d'étudier plus à fond les moyens de protéger les droits politiques comme formule de rechange pour la protection des droits juridiques, de trouver une définition des droits politiques, comme la liberté de parole, la liberté de presse, la liberté de conscience et de religion, la liberté d'association et d'assemblée. Il a été aussi décidé d'étudier d'une façon plus approfondie les incidences que comporte l'intégration de l'application d'une loi équitable. Par conséquent on a nommé un sous-comité qui a étudié toutes ces questions en détails.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):**  
Un sous-comité de ministres?

**M. Strayer:** Non, un sous-comité de fonctionnaires et de conseillers. Ce Comité n'a pas encore fait de rapport et par conséquent nous n'avons pas de comptes rendus.

**M. Gibson:** Ce sous-comité a-t-il tenu une réunion?

[Texte]

**Dr. Strayer:** Yes, it has met and has been working on its work in a series of meetings.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we should begin the general questioning at this point. Mr. McQuaid, would you like to begin today?

**Mr. McQuaid:** Thank you, Mr. Chairman. Could the witness tell us whether there has been any degree of unanimity among the provinces of late with respect to these matters? I suggest that there is not unanimity on this. Are the provinces any closer together? I recall it, one province particularly, the province of British Columbia, objected very strongly to the incorporation of linguistic rights in the Constitution. Has British Columbia changed its thinking on this since the time it was first announced, or are they still opposed to the incorporation of linguistic rights in the Constitution? I am taking it for granted that I am right when I say British Columbia did oppose this. I think they did, as I recall it.

**Dr. Strayer:** British Columbia took a public position on this fairly early in the proceedings and was opposed to entrenching linguistic rights in the Constitution. I am not aware if they have changed their position.

**Mr. Woolliams:** I thought they had reversed themselves.

**Dr. Strayer:** On linguistic rights?

**Mr. Woolliams:** Yes. I may be wrong.

**Dr. Strayer:** This is not to say that they have not been prepared to take certain steps in the legislative and administrative side.

**Mr. McQuaid:** But they were very adamant far as the linguistic side of it was concerned and I am just wondering if there is any indication yet that they may have softened a bit, if I may use that term.

**Dr. Strayer:** They have not said anything further on the subject that I am aware of, so I am only cannot judge whether they are more or less adamant.

**Mr. McQuaid:** Perhaps this may not be a good question to ask you, Dr. Strayer, but it is a very important point, so far as our Committee is concerned.

It has been suggested that perhaps the current procedure is really not to entrench fundamental rights in our Constitution. For example, if you do that they say that you are taking away the legislative power and transferring it, for example, to the courts. Would you care to give the Committee your personal

[Interprétation]

**M. Strayer:** Oui, ce comité s'est réuni plusieurs fois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions peut-être passer aux questions. Monsieur McQuaid, voulez-vous commencer?

**M. McQuaid:** Merci, monsieur le président.

Y a-t-il eu plus d'unanimité entre les provinces dernièrement sur ces questions? Est-ce que les provinces sont plus d'accord qu'elles ne l'étaient? Si je me souviens bien, la Colombie-Britannique s'opposait énergiquement à l'intégration des droits linguistiques dans la Constitution. Cette province a-t-elle changé d'opinion sur cette question?

**M. Strayer:** Oui, la Colombie-Britannique avait pris position sur cette question. Je ne crois pas qu'elle ait changé d'opinion.

**M. Woolliams:** Je croyais qu'elle avait changé.

**M. Strayer:** Sur les droits linguistiques?

**M. Woolliams:** Oui.

**M. Strayer:** Je ne veux pas dire qu'elle n'a pas pris certaines mesures législatives et administratives en ce sens.

**M. McQuaid:** Cette province était très intransigeante sur cette question et je doute qu'elle ait changé d'opinion.

**M. Strayer:** Je ne sais vraiment pas s'il y a eu changement de ce côté.

**M. McQuaid:** Il n'est peut-être pas juste de vous poser cette question, monsieur Strayer, mais en ce qui concerne le Comité ce point est très important.

Il a été suggéré qu'il serait peut-être préférable de ne pas intégrer de droits fondamentaux dans la Constitution. Il semble que, ce faisant, on transférerait le pouvoir législatif aux tribunaux. Auriez-vous l'obligeance de nous faire connaître votre point de vue sur ce point. Croyez-vous qu'il serait bon d'intégrer



## [Text]

views on this? Do you think it is a right thing to entrench the fundamental rights in our Constitution? Perhaps you do not care to express an opinion on it.

**Dr. Strayer:** I do not think I can give my personal views but I can perhaps elaborate on some of the arguments which have been used by the Government of Canada on this subject.

**Mr. McQuaid:** Yes, I have read those.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It is a nice try.

**Mr. McQuaid:** Dr. Strayer, there was just one other thing in connection with the proposed amendments that you read there. On page 56 they say that the Charter should recognize and guarantee with respect to English and French languages, and it says at the top of page 56: "The legislatures of New Brunswick, Ontario and Quebec". Is it not a fact that at least the legislature of one other province, my own province of Prince Edward Island, has passed an Act making both French and English the official languages of at least the legislature?

**Mr. Jules Léger (Under Secretary of State):** I do not think so, Mr. Chairman. It has not come to our notice, and I am sure we would have heard of it.

**Mr. McQuaid:** That Prince Edward Island has not done this? It is in this report.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I believe at least the intention to do so was announced but perhaps the legislation never was passed.

**Mr. McQuaid:** It says here on page 29:

The use of the English and French languages had been authorized in the Legislative Assemblies of Newfoundland, Prince Edward Island and Nova Scotia.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Under what tab is that?

**Mr. McQuaid:** That is under tab 10.

**Dr. Strayer:** I think that refers to a resolution of the legislation permitting the use of both languages in the legislature. I understood the question to be whether a statute had been enacted making Prince Edward Island officially bilingual and, as far as we are aware, there has not been such a statute. However, I think there has been a resolution in the legislature with respect to debate in the legislature.

**Mr. McQuaid:** That is all New Brunswick did, Mr. Strayer—they just passed a resolution.

## [Interpretation]

les droits fondamentaux dans la Constitution? Peut-être ne voulez-vous pas vous prononcer sur ce point?

**M. Strayer:** Je préfère ne pas donner mon propre point de vue, mais je puis vous faire connaître les arguments du gouvernement du Canada sur cette question.

**M. McQuaid:** Oui, je les ai lus.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** C'est un bel effort.

**M. McQuaid:** Il y a un autre point, monsieur Strayer, au sujet des modifications que vous lisez. A la page 55, il est dit que la Charte devrait reconnaître et garantir en ce qui concerne la langue anglaise et la langue française... et, au haut de la page 57 on dit «les législatures du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec.» N'est-il pas vrai qu'au moins la législature d'une autre province, l'Île-du-Prince-Édouard, a adopté une loi visant à faire de l'anglais et du français les deux langues officielles du moins pour ce qui est de la législature?

**M. Jules Léger (sous-secrétaire d'État):** Je ne crois pas, monsieur le président. Nous n'avons pas entendu parler. Nous l'aurions su.

**M. McQuaid:** On le souligne dans le rapport.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** On en peut-être annoncé l'intention, mais la loi peut-être jamais été adoptée.

**M. McQuaid:** On dit à la page 29:

L'usage de l'anglais et du français a été autorisé à l'Assemblée législative de la Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sous quel onglet?

**M. McQuaid:** L'onglet 10.

**M. Strayer:** Il s'agit d'une résolution adoptée par la Chambre permettant l'usage des deux langues officielles à la législature. Je croyais que vous demandiez si une loi avait été adoptée visant à faire de l'Île-du-Prince-Édouard une province officiellement bilingue. Autant que l'on sache, il n'y a pas eu de telle loi. Je crois toutefois qu'une résolution a été adoptée en ce sens relativement aux débats à la Législature.

**M. McQuaid:** C'est tout ce que le Nouveau-Brunswick a fait. On y a adopté une résolution.



[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Yalden, would you come to the microphone please.

**Mr. M. F. Yalden (Assistant Under Secretary of State):** New Brunswick adopted an Official Languages Act about a year ago, so their position is different from that of Prince Edward Island.

**Senator Yuzyk:** Is there a similar situation in Manitoba?

**Mr. Yalden:** I think the answer, sir, is no, there is no Official Languages Act in Manitoba. There is—and I think it is in the book—legislation relative to schooling, the proposed amendment of the Manitoba Schools Act, which would allow more education in the minority language and I believe there has been some action about the use of language in the legislature, but not by way of statute.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will call on Mr. Marceau followed by Mr. Brewin and Senator Grosart.

**M. Marceau:** Monsieur le président, je voudrais d'abord faire une remarque d'ordre général. Je considère qu'il est impensable qu'on nous adresse un document de cette importance la veille ou le jour même d'une réunion. Je ne veux pas que ceci soit interprété comme un blâme à endroit des coprésidents, mais je pense que si nous voulons donner à la population l'impression que nous voulons reviser sérieusement la Constitution, il aurait été souhaitable qu'un document de cette importance nous ait été adressé un peu plus longtemps à l'avance afin de nous permettre d'en prendre connaissance et de nous préparer.

Ceci dit, je voudrais maintenant poser quelques questions à M. Léger.

Monsieur Léger, n'admettez-vous pas qu'en principe, la Charte des droits de l'homme est une extension du droit civil et qu'ainsi, les droits de l'homme devraient relever des provinces? Ne croyez-vous pas que toute inscription d'une charte des droits de l'homme dans la Constitution est une sorte d'érosion des droits des provinces parce que, même si on voulait énoncer les droits de l'homme dans la Constitution canadienne, cela ne suffirait pas, il faudrait aussi qu'ils soient mis en pratique. Est-ce la seule façon de protéger les provinces et ses habitants de chacune des provinces ne serait-elle pas que la première base de la Charte des droits de l'homme, émane directement des provinces?

1650

**M. Léger:** Monsieur le président, la question m'a été adressée, mais je crois que c'est plutôt à M. Strayer qu'elle devrait l'être, car

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Yalden, voulez-vous vous approcher du micro s'il vous plaît.

**M. M. F. Yalden (sous-secrétaire d'État adjoint):** Le Nouveau-Brunswick a adopté une Loi sur les langues officielles il y a environ un an. La situation n'est pas la même qu'à l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le sénateur Yuzyk:** Quelle est la situation au Manitoba?

**M. Yalden:** Il n'y a aucune loi sur les langues officielles au Manitoba. Il y a une Loi modifiant la Loi sur les écoles au Manitoba permettant plus d'enseignement dans la langue de la minorité et je crois qu'il y a eu aussi quelques mesures prises au sujet de l'usage de la langue à la Législature, mais aucune loi n'a été adoptée en ce sens.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vais passer la parole à M. Marceau, puis ce sera M. Brewin et le sénateur Grosart.

**M. Marceau:** Mr. Chairman, I have a general comment to make. I think it is unthinkable, that we be given such a document the day before or even the same day the meeting is being held. I do not mean this as a criticism of the joint Chairmen, but I think that if we want the people to feel that we really want to review the Constitution seriously, this document should normally have been given to us before the meeting so that we could have the opportunity to read and study it.

I would like now to question Mr. Léger.

Mr. Léger, do you not agree that, as a matter of principle, the Charter of Human Rights is an extension of several rights and as such, Human Rights should be a provincial jurisdiction? Don't you think that the entrenchment of the Charter of Human Rights into the Constitution is a sort of erosion of provincial rights; because, even if we would entrench the Human Rights into the Constitution they have to be enforced. It is perhaps the only way the provinces and their inhabitants could be protected.

The main structure on which the charter of Human Rights is based should come directly from the provinces?

**Mr. Léger:** Mr. Chairman, the question was put to me, but I really think it should have been put to Mr. Strayer, because it does not

## [Text]

elle ne touche pas assez directement au bilinguisme pour que je puisse y répondre. M. Strayer a peut-être la réponse.

**Dr. Strayer:** Mr. Chairman, this is a difficult question. I think, as I mentioned earlier in my presentation, it is difficult to decide in many cases which jurisdiction is involved in matters of particular human rights. If I might refer just briefly to the draft charter which is in the document *The Constitution and the People of Canada*, I would suggest, for example, that in section 1 which deals with what are commonly called the political rights, the freedom of religion, freedom of speech, freedom of the press and that sort of thing, these are matters which by and large have been held to be within federal jurisdiction and the guarantee of each freedom would probably limit Parliament's power more than it would limit the power of legislatures. The courts consistently when they were confronted with these precedents have held certain provincial laws to be invalid on the basis that these were matters which could be effected by Parliament, but not by the legislatures. So, if we were to guarantee in such a constitutional charter those freedoms, it would interfere more with the power of Parliament than with powers of legislatures, I suggest.

On the other hand, in section 2 we deal with what are commonly called legal rights, matters of procedure before courts and tribunals with the right of arrest, power of arrest and limitations on that power, and the right of the person detained. These are matters which apply equally perhaps to federal law and provincial law because there are many things, of course, done under provincial law which involve the use of the courts and tribunals and which involve the right of arrest or the right of prosecution under provincial laws. So that is the situation where probably provincial jurisdiction and federal jurisdiction are about equally affected.

In section 3 dealing with matters of discrimination, it is probably true that it deals more with matters under provincial law, although not exclusively, because there are situations where Parliament has jurisdiction over employment, property and certain kinds of public accommodation. As far as the use of the English and French language is concerned it is a matter which also cuts across both federal and provincial jurisdiction. I think there has been a certain tendency in the past to assume that provincial jurisdiction over property and civil rights as it is described in the Constitution covers the whole field of human rights and civil rights. Clause 92(13) of the Constitution covers things which are commonly called civil liberties, civil rights,

## [Interpretation]

affect enough bilingualism for me to answer it. Mr. Strayer may have the answer.

**M. Strayer:** Monsieur le président, c'est une question difficile. Comme je l'ai dit plus tôt dans mon exposé, dans bien des cas, il est difficile de décider quelle compétence est en cause dans les questions de certains droits de l'homme. Si je me reporte à l'avant-projet de la Charte qui renferme le document *La Constitution et le Peuple du Canada*, je soutiendrais que l'article 1 qui traite des droits politiques, de la liberté de religion, de la liberté de parole, de la liberté de presse et de ce genre de choses, ce sont là des questions qui ont toujours relevé de la compétence fédérale et la garantie de chaque liberté, limiterait le pouvoir du Parlement beaucoup plus qu'elle ne limiterait le pouvoir des législatures provinciales. Lorsque les tribunaux ont eu à faire face à des précédents de ce genre, ils ont invalidé certaines lois provinciales parce que ces questions pouvaient être résolues par le Parlement et non par les législatures provinciales. Par conséquent, si ces libertés étaient garanties dans la Charte constitutionnelle elles entraveraient beaucoup plus les pouvoirs du Parlement que les pouvoirs des législatures provinciales.

D'autre part, l'article 2 traite des droits juridiques, des questions de procédure devant les tribunaux ainsi que du droit d'arrestation et du droit de la personne en détention. Ces questions s'appliquent aussi bien à la loi fédérale qu'aux lois provinciales parce que les lois provinciales impliquent l'usage des tribunaux: le droit d'arrestation, le droit de poursuite judiciaires en vertu des lois provinciales. Voilà une situation où la compétence provinciale et la compétence fédérale sont également touchées.

L'article 3 traite des questions de discrimination et il est vrai qu'on y traite davantage de questions relevant de la législature provinciale, quoique non exclusivement, car certains domaines comme l'emploi, la propriété et certains genres de commodités publiques sont de la compétence du Parlement. En ce qui concerne l'usage de l'anglais et du français, c'est une question qui relève à la fois de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. On a eu tendance à croire dans le passé que la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils, tels qu'ils sont décrits dans la Constitution couvre tout le domaine des droits civils et des droits de l'homme. Le paragraphe 13 de l'article 92 a

## [Texte]

human rights, but in fact the way the courts have interpreted the Constitution, one finds these are matters which are effected both by federal and provincial law. So, in entrenching a charter we are dealing with matters that are both provincial and federal, yet the charter, if it is ever agreed upon the Constitutional Conference and the process that is finally used to adopt the Constitution, no doubt would have several effects on the exercise of provincial jurisdiction and it would have considerable effects on the exercise of federal jurisdiction.

However, as far as the enforcement of these rights is concerned, the power would remain where it is now and, therefore, if a province wishes to have laws which prevent discrimination in employment, for example, it could continue to have these laws and could administer them in any way it wanted to. In other words, it would be giving effect as it saw fit in a positive way to the minimum guarantees that are laid down in the charter. It could shape these laws to fit its own particular situation. So, as I understand the effect of the charter it would leave open to each level, each order of government the power to enforce these matters as it saw fit.

**M. Marceau:** Ma prochaine question est plutôt d'ordre général et j'espère que cette fois-là M. Léger pourra y répondre. Ne croyez-vous pas que toute loi qui n'a aucune sanction est inutile? L'expérience prouve que ces lois, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de sanctions, ne valent pas grand-chose.

Je vais vous raconter ce qui m'est arrivé, il y a quelques jours et qui expliquera peut-être ce que je veux dire. Quand bien même la Charte des droits de l'homme stipulerait que les langues sont officielles et que celui qui parle français a autant de droits que celui qui parle anglais, ceci n'a pas empêché, lorsque je suis revenu de Paris, il y a quelques jours, de ne faire dire à la douane, où je me suis dressé en français: *The nation language is English*. Vous imaginez ma surprise. Alors, je me demande si une Charte des droits de l'homme qui ne ferait qu'énoncer, sans apporter des sanctions appropriées, n'est pas, en fait, qu'une énumération pieuse qui ne changera pas grand-chose.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is a pretty broad and difficult question, Mr. Marceau, but perhaps either or both of the witnesses would hazard some general comments.

**M. Léger:** Mes commentaires, monsieur le président, ne peuvent être que généraux devant une question d'ordre général. Mais

## [Interprétation]

la Constitution traite des libertés civiles, des droits civils, des droits de l'homme. À voir la façon dont les tribunaux ont interprété la Constitution, on constate que ces questions relèvent de la loi fédérale et de la loi provinciale. Ainsi, si on fait cette intégration des droits dans la Charte, nous traitons de questions qui sont à la fois provinciales et fédérales et si cette Charte est agréée par la Conférence constitutionnelle et intégrée dans la Constitution, il ne fait aucun doute que la chose aura de nombreuses incidences sur l'exercice des compétences provinciale et fédérale.

Toutefois, en ce qui concerne l'application de ces droits le pouvoir restera où il est présentement et par conséquent, si une province désire avoir des lois visant à prévenir la discrimination dans l'emploi elle pourra avoir ces lois et continuer de les appliquer de la façon dont elle l'entend. En d'autres termes, elle l'appliquerait comme elle l'entend et, d'une façon positive, aux garanties minimales qui sont exposées dans la charte. On pourrait modifier ces lois selon chaque situation particulière. Si je comprends bien, la charte donnerait à chaque palier de gouvernement le pouvoir d'appliquer ces dispositions comme elle l'entend.

**Mr. Marceau:** My next question is of a general nature and I do hope that Mr. Léger will be able to answer this time. Do you not think, Mr. Léger, that any legislation, which has no penalty attached to it, is a useless statute? Experience shows that the statutes that do not involve penalties are not worth much.

Something that happened to me a few days ago might explain what I have in mind. Even though the Charter of human rights stated that the two languages are official and the francophones have the same rights as the anglophones have. This did not prevent me when I came back from Paris, a few days ago, to be told at the customs when I spoke in French: "The language of the country is English". You can imagine my surprise. I was really baffled. So, I wonder if a Charter of Human Rights that would not involve penalties would not be just a pious enumeration which would not change anything much.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est là une question difficile et très vaste, M. Marceau, mais peut-être qu'un de nos témoins ou les deux voudront formuler des commentaires.

**Mr. Léger:** My comments, Mr. Chairman, are bound to be general as the question is of general nature. This is a problem that comes



**[Text]**

c'est un problème qui se pose à tous les niveaux, cela se pose au niveau international. La question des sanctions est aussi vieille que la Ligue des nations, si vous voulez. Et le même phénomène, nous l'avons repris aux Nations unies et nous en parlons ici, de nouveau, en effet. Des vœux pieux, comme vous dites, c'est déjà mieux que rien.

**M. Marceau:** Oh, oui, je l'admets...

**M. Léger:** Que vous ne puissiez pas toujours obtenir, lorsque vous vous promenez dans les aéroports à travers le monde, qu'on vous réponde en votre langue, c'est normal. Cependant, j'admets volontiers avec vous que ce qui est anormal, c'est que quand vous êtes dans votre propre pays, vous ne puissiez pas vous faire répondre dans votre langue.

**M. Marceau:** Ce sont surtout les commentaires. Ce n'est pas tellement la réponse, mais ce sont les commentaires qui l'accompagnent.

J'aurais une dernière question, monsieur le président, si vous le permettez. Ne croyez-vous pas qu'actuellement, ici au Canada, on attache trop d'importance à l'énumération des droits et pas assez à l'énumération des obligations des individus? Est-ce qu'il ne serait pas temps que nous accompagnions la Charte des droits de l'homme, d'une charte des obligations. Les gens sont plutôt portés à les oublier pour ne penser qu'à leurs droits. Ne croyez-vous pas qu'il serait opportun que nous énoncions à la fois les droits et les obligations des individus, afin d'atteindre à un certain équilibre?

**M. Léger:** Ce serait la Charte du devoir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do we have any comments?

• 1700

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Je crois vraiment que c'est une question qui se pose surtout au niveau politique et je pense que nos invités de cet après-midi ne sont pas ici pour exprimer des opinions politiques.

**M. Marceau:** Non ce n'est pas tellement politique monsieur le président. Il s'agit de savoir si dans leur optique il n'y aurait pas possibilité, en même temps qu'on pense à une charte des droits, de l'accompagner en quelque sorte d'obligations qui pourraient... Je ne vois rien de politique au sens de politique partisane. Il ne faudrait pas du tout s'orienter dans ce sens.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Je veux faire la distinction entre le rôle des

**[Interpretation]**

up at every level, even at the international level. The question of penalties is as old as the League of Nations, if you want. The same phenomena was dealt with at the United Nations and again we deal with it here. Pious wishes, as you say, are better than none.

**Mr. Marceau:** Yes, I agree...

**Mr. Léger:** That you can't find someone to speak to you in your own language when you are travelling all over the world is a normal situation. However, when it happens in your own country, it is not a normal situation.

**Mr. Marceau:** It is not the answer itself, but the comments that come along with it.

Another question, Mr. Chairman, please. Don't you think that here in Canada we attach too much importance to the enumeration of rights and not enough importance to the enumeration of the obligations of the individuals? Isn't it high time that the Charter of Human Rights be accompanied by a Charter of obligations? People tend to forget these to think only of their rights. Don't you think that we should balance the situation by the setting out of the obligations as well as of the rights?

**Mr. Léger:** This would be the Charter of obligations.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il des commentaires?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This is really a political question and the gentlemen, our witnesses this afternoon are not here to answer political questions.

**Mr. Marceau:** It is not that political Mr. Chairman. It is just a matter of finding out if it would not be possible to think of the obligations being the same level as the rights. I do not see anything political, in terms of partisan politics. That would be the last thing to do.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I was just establishing a distinction between

[Texte]

parlementaires et des ministres et le rôle des hauts fonctionnaires ici présents. Je crois que ce serait exprimer une opinion politique que de dire oui ou non. Je suis persuadé que c'est possible de le faire. C'est peut-être désirable, mais à ce moment-là, cela devient une décision politique.

**M. Marceau:** Oui.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** These are certainly matters, Mr. Marceau, that the Committee will have to weigh in the course of our considerations of these problems. Did you want to make a comment on that Dr. Strayer?

**Dr. Strayer:** If I might, I will just make one related comment. There has been considerable concern expressed in the Constitutional Conference somewhat along these lines that any Charter of Human Rights which expressed the rights too broadly might have the effect of perhaps diminishing personal responsibilities in situations where it should exist. Some delegates have felt this has been a problem. It has been a problem in some other countries where they have constitutional guarantees. It has suggested that care will have to be taken that we should get to the point of finally drafting the charters not to express the rights in such a way that they could be an invitation to complete licence in some situations, which is, I think, a consideration in the way the Charter is expressed.

**Mr. Marceau:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Marceau's initial comments give me an opportunity to direct a special note of thanks from this Committee to Miss Mary Down and the staff of the Constitutional Conference Secretariat who prepared this document for us. This was a work which we specially requested their assistance on. The material was mostly available to us already, but in a very inconvenient form and they went to considerable labour to prepare this for us. We are very pleased to have it and I think we will have quite a number of opportunities during the course of our year, two years or whatever it may be of deliberations to make full use of it again.

I might also add that I am sure we can again have these same witnesses before us at a later point. It may be, for example, after any other witnesses, both for and against a Charter of Human Rights have appeared before the Committee that we may want to call these witnesses back again or, perhaps, they might even request to be heard again. I quite anticipate that we may have government witnesses before us more than once during the course of our inquiry.

[Interprétation]

the role of parliamentarians and the minister's and that of the officials that are here today. I think that it would amount to expressing a political opinion if they answered yes or no. I am satisfied that it is possible to do so. It might even be desirable but then it would become a political decision.

**Mr. Marceau:** Yes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le Comité devra certainement souspeser ces questions au cours de ces délibérations. Avez-vous des commentaires à formuler, monsieur Strayer?

**M. Strayer:** On a exprimé des inquiétudes en ce sens à la Conférence sur la constitution. On craint justement qu'une Charte des droits de l'homme qui exprimerait trop largement ces droits aurait peut-être pour effet de diminuer les responsabilités des particuliers lorsque ces responsabilités existent.

Les délégués ont souligné que c'était là un problème. Certains pays qui ont des garanties constitutionnelles ont eu ce problème. Il a été soutenu que si jamais on vient à rédiger la Charte il faudra faire attention à la façon dont les droits seront exprimés afin qu'ils ne soient pas une invitation à la licence, dans certains cas il faudra être très prudent dans la rédaction du texte de la Charte.

**M. Marceau:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Les premiers commentaires de M. Marceau me donnent l'occasion d'exprimer mes remerciements à M<sup>lle</sup> Mary Down et au personnel du Secrétariat de la conférence sur la constitution qui ont préparé ce document pour nous. C'est un travail qui nécessitait leur collaboration et ils se sont donnés beaucoup de mal pour nous le préparer. Nous sommes très heureux de l'avoir à notre disposition et nous aurons maintes occasions de nous en servir au cours de nos délibérations.

Je suis certain que nous pourrions entendre ces mêmes témoins de nouveau. Peut-être qu'après avoir entendu de nombreux témoins pour et contre la Charte des droits de l'homme, nous voudrions revoir ces mêmes témoins ou peut-être demanderont-ils eux-mêmes à revenir. J'imagine que nous aurons l'occasion d'entendre les témoins du gouvernement à plusieurs reprises au cours de notre enquête.

## [Text]

**Mr. Marceau:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I was trying, as Mr. Strayer was speaking, to write down what I thought he said were the advantages of a Constitutional Charter or Bill of Rights as against a Parliamentary declaration such as we have in the Bill of Rights. I just have three to put to him and I ask him if I have them correct.

I think one point he made was that a Constitutional Bill of Rights would be clearly applicable to the exercise or abuse of powers by legislatures as well as by the Parliament of Canada. Is that correct?

**Dr. Strayer:** Yes.

**Mr. Brewin:** Second, because the Constitution is the fundamental law, the basic compact, the recognition and protection of individual rights by a Constitutional Bill of Rights would have an educative effect, shall we say, on legislatures and Parliaments, on courts and on the general public. Is that your view?

**Dr. Strayer:** That is the point I was trying to make in my rather brief testimony.

**Mr. Brewin:** The last point you made, as I understood it, is that notwithstanding the Drybones case and other cases, any interference with fundamental rights done in a moment of haste or even hysteria, the court would have the power to intervene more effectively with a Constitutional Bill of Rights than without it.

**Dr. Strayer:** Yes, in the sense that something done in haste, as you suggest, might involve perhaps a repeal of statutes which had previously protected certain rights and if one had these same rights protected in the Constitution this would not be possible, even if there were an inadvertent inconsistency which Parliament, perhaps, would not have intended, the courts would have an opportunity to define it.

**Mr. Brewin:** Did the Drybones case apply to provisions in the Indian Act which were enacted before the 1960 Bill of Rights?

**Dr. Strayer:** Yes, I think that is right.

**Mr. Brewin:** That is my understanding, but I was not sure about it.

**Dr. Strayer:** Yes, those provisions have been in the Indian Act for many years.

## [Interpretation]

**M. Marceau:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Pendant que M. Strayer parlait j'ai noté les avantages d'une Charte constitutionnelle des droits de l'homme comparative-ment à la déclaration parlementaire que nous avons dans la Déclaration des droits de l'homme. J'en ai trouvé trois et j'aimerais savoir s'ils sont exacts.

Monsieur Strayer a déclaré qu'une Charte constitutionnelle des droits de l'homme s'appliquerait à l'exercice ou à l'abus des pouvoirs des législatures aussi bien qu'à ceux du Parlement du Canada. Est-ce exact?

**M. Strayer:** Oui.

**M. Brewin:** Deuxièmement, parce que la Constitution est la loi fondamentale, la reconnaissance et la protection des droits des individus par une Charte constitutionnelle des droits de l'homme aurait un effet éducatif, je puis dire, sur les législatures et les parlements, sur les tribunaux et sur le public en général. N'êtes-vous pas de cet avis?

**M. Strayer:** C'est l'argument que j'ai essayé d'exposer dans mon bref témoignage.

**M. Brewin:** Nonobstant le cas Drybones et autres, dans toute infraction aux droits fondamentaux dans un moment de hâte ou d'hystérie, le tribunal aurait le pouvoir d'intervenir plus efficacement avec une Charte constitutionnelle des droits de l'homme qu'autrement.

**M. Strayer:** Oui, si quelque chose faite à la hâte, comme vous dites, révoquait les lois qui auparavant protégeaient certains droits. Si l'un desdits droits était protégé dans la Constitution cela ne pourrait se produire car les tribunaux pourraient le définir.

**M. Brewin:** Est-ce que l'affaire Drybones s'appliquait aux dispositions de la Loi sur les Indiens mise en vigueur avant la Déclaration des droits, 1960?

**M. Strayer:** Oui, c'est exact.

**M. Brewin:** Je voulais m'en assurer.

**M. Strayer:** Ces dispositions faisaient partie de la Loi sur les Indiens depuis des années.



[Texte]

**Mr. Brewin:** But there is no reason at the present time with the Constitutional Bill of Rights for Parliament to explicitly pass an act that would be inconsistent with the fundamental rights set out in the Bill of Rights.

**Dr. Strayer:** No, the 1960 Bill of Rights does itself, of course, require that if Parliament wishes to over-ride provisions in the Bill of Rights it must do so expressly, but it may do that if it wishes.

**Mr. Brewin:** If you have a constitutional provision it would be limiting it so it could not even do it explicitly.

**Dr. Strayer:** That is right.

**Mr. Brewin:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Grosart.

**Senator Grosart:** The Bill of Rights also says, "I believe that these rights 'have existed.'" I do not think it uses the word "always" because this might suggest an area of conflict and the application of the Bill of Rights to previous statutes.

**Dr. Strayer:** That was a possible interpretation which was suggested at various times. I think, again, the Drybones case may have qualified that possibility to some extent because in that case it was recognized insofar as the Indian Act was concerned that in the past it had not assured equal protection of the laws to Indians in these circumstances and, therefore, this was not a right under the Indian Act which did exist in relation to Indians; that is, they did not have equal protection of the law under that Section and so that was not a right which by law at that time did exist, but it does now because of the decision in the Drybones case.

**Senator Grosart:** Yes, and existed because of the Bill of Rights.

**Dr. Strayer:** Yes.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, if I may, I would like to direct a few general questions to Mr. Strayer. I might say, first of all, that I am not enamoured with this attempt to make a distinction between legal and political rights. I think it is leading to some confusion on the part, particularly, of draftsmen and so on the part of some of those who are reporting from these various committees. So I am not going to attempt to indicate in which categories some suggestions I have might fall.

[Interprétation]

**M. Brewin:** Il n'y a pas de raisons à l'heure actuelle pour que le Parlement adopte une loi qui ne serait pas conforme aux droits fondamentaux exposés dans la déclaration des droits de l'homme.

**M. Strayer:** Non, la Déclaration des droits de l'homme, 1960 porte que si le Parlement veut aller à l'encontre des dispositions de cette Déclaration il doit le faire expressément, mais il peut le faire s'il le veut.

**M. Brewin:** Si vous avez une disposition constitutionnelle, elle limiterait le Parlement de sorte qu'il ne pourrait le faire explicitement.

**M. Strayer:** C'est exact.

**M. Brewin:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** La Déclaration des droits de l'homme stipule aussi que ces droits ont « déjà existé ». On n'a pas employé le terme « toujours », parce qu'il pourrait soulever des objections; il pourrait laisser entendre que la Déclaration des droits de l'homme s'applique aux lois précédentes.

**M. Strayer:** C'était une interprétation possible qui a été proposée à divers moments. Je crois que l'affaire Drybones a renforcé cette possibilité jusqu'à un certain point parce que, dans cette cause, il a été reconnu, en ce qui concerne la Loi sur les Indiens, que par le passé cette loi n'assurait pas une protection égale des lois aux Indiens dans ces circonstances, et par conséquent, ce n'était pas un droit en vertu de la Loi sur les Indiens qui existait relativement aux Indiens, c'est-à-dire, cette disposition ne leur conférait pas une protection égale de la loi et ce droit n'existait pas en vertu de la loi, mais il existe aujourd'hui à cause de la décision qui a été rendue à la suite de la cause Drybones.

**Le sénateur Grosart:** Oui, il existe à cause de la Déclaration des droits de l'homme.

**M. Strayer:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Je dois dire que je ne suis pas très en faveur de cette distinction entre le droit juridique et les droits politiques. Je crois qu'elle porte à confusion surtout chez ceux qui doivent rédiger la loi et chez ceux qui font rapport sur les divers comités. Je n'indiquerai pas à quelle catégorie appartienne les propositions que je vais faire.

## [Text]

For example, I noticed that nowhere in the draft Charter is there any guarantee of the right to representative Parliamentary self-government for all Canadians, in spite of the fact that in the preamble the federal government states as its first objective to establish a federal system of government based on democratic principles. If you read the very eloquent words running through several pages there, you can only conclude that whoever wrote it was not thinking of the Northwest Territories or the Yukon. It so happens the Committee is going there and I am sure this question will be raised. Perhaps this form is the kind of federal Constitution that is projected for the future and the emphasis throughout is on the kind of country we want to live in, to continue a federal system which consists of a central government, 10 provincial governments and 2 colonies.

Can you comment at all as to why there is no reference whatsoever in this Charter to a guarantee of the most basic political right of all, the right to elect your own government?

**Dr. Strayer:** Senator, I think that is a fair comment. This is not provided for in the Charter. The principle was dealt with in another way in the federal proposals. If you look at the *Constitution and the People of Canada* on page 72, with reference to provisions concerning the House of Commons, the proposition is put forth:

22. The House of Commons should be elected by universal suffrage; it should provide representation on the basis of population except as otherwise provided by the Constitution.

## • 1710

On the following page 74, Proposition 30, provision is made that:

The House should be automatically dissolved five years from the date of the return of writs.

There would be a possibility of extension of the life of the House in time of war as there is provided for now in Section 91 of the British North America Act.

Again in relation to provincial constitutions it is proposed on page 80 in the first proposition at the bottom of the page:

1. Each province should have the power to establish and to amend its internal constitution, which must respect the text and the objectives of Canada's Constitution and the fundamental rights of individuals as defined in the Constitution, and which

## [Interpretation]

Ainsi, je remarque que l'avant-projet de la Charte ne contient aucune garantie du droit à un gouvernement autonome et représentatif pour tous les Canadiens, en dépit du fait que dans le préambule le gouvernement fédéral déclare que son premier objectif est d'établir un régime fédéral de gouvernement fondé sur des principes démocratiques. Si nous lisons le libellé très éloquent qui couvre plusieurs pages, on ne peut que conclure que l'auteur n'avait pas aux Territoires du Nord-Ouest ou au Yukon. Le Comité va visiter ces territoires et cette question sera sûrement soulevée. C'est peut-être la forme de Constitution fédérale qui est projetée pour l'avenir de continuer avec un système fédéral formé d'un gouvernement central, de dix gouvernements provinciaux et de deux colonies.

Pourriez-vous me dire pourquoi il n'y a aucune référence dans cette Charte sur une garantie du droit politique le plus fondamental, celui d'élire votre propre gouvernement?

**M. Strayer:** Ce commentaire est très juste. La Charte ne prévoit pas cela. Ce principe a été traité d'une autre façon dans les propositions fédérales. Si vous lisez la page 72 de la *Constitution canadienne et le citoyen*, en ce qui concerne les dispositions concernant la Chambre des communes, la proposition qui est avancée est la suivante:

22. La Chambre des communes devrait être élue au suffrage universel; elle devrait assurer une représentation selon la population, sauf lorsque la Constitution en disposera autrement.

A la page suivante page 74, la proposition 30 porte ce qui suit:

La Chambre des communes devrait être dissoute automatiquement cinq ans après le jour du rapport des brefs d'élection.

Il y aurait possibilité de prolongation de la Chambre en temps de guerre, conformément aux dispositions de l'article 91 actuel de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Pour ce qui est des constitutions provinciales, la proposition de la page 80 prévoit que

1. Chaque province serait maîtresse de sa constitution interne, laquelle devra respecter le texte et les objectifs de la Constitution du Canada, les droits fondamentaux tels que définis par celle-ci, et garantir l'élection au suffrage universel.

[Texte]

shall include provision for the election by universal suffrage of a legislative chamber every five years and for annual sessions of the chamber.

That would apply, of course, whenever any region achieves provincial status but of course it does not give the situation that you raised in the Territories.

**Senator Grosart:** It does not apply to all Canadians and in view of the fact again that the emphasis throughout is on the kind of Canada we are going to live in and that all Canadians are going to live in I suggest there would be a provision that all Canadians will have these rights because it seems to me that this is at variance with statements throughout. For example in the Progress Report of the Committee of Ministers on Fundamental Rights, page 2 speaks of guarantee of freely held elections. It does not say anywhere for all Canadians. The suggestion is for anybody reading it that this means all Canadians. I hope we are not going to get in with these high sounding phrases where we put it in our tongue in our cheek and say we do not really mean all Canadians, the same thing at the Declaration of Rights got into when started by believing that all men are created equal and it took them 100 years to get rid of slavery and they still have not got rid of the problem. If we are going to say these things I suggest they should apply to all Canadians.

It is time for us to get rid of colonialism and surely if we are dealing with a Constitution for the future, a federal Constitution, it is time that we looked at this particular question and this is why I have raised on two occasions, Mr. Chairman, the question of our omissions of reference. Again I suggest that it is not quite enough, generous as it is for the Chairmen to say they will interpret our omissions of reference liberally, and again I suggest that they assume an obligation to make sure that we have the right to discuss this particularly when we go to the Northwest Territories.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You have exercised that right this afternoon without any objection from our part.

**Senator Grosart:** I will not comment on the point of who is the effective Chairman at the moment.

The second point is what seems to me to be rather curious omission and that is that except for an oblique reference to exile there are no guarantees of citizenship suggested. There is no definition of citizenship. There is

[Interprétation]

tous les cinq ans d'une Chambre législative qui devra se réunir à tous les ans.

Ces dispositions s'appliqueraient évidemment chaque fois qu'une région aurait acquis le statut provincial, mais elles ne couvreraient pas la situation que vous avez signalée au sujet des Territoires.

**Le sénateur Grosart:** Elle ne s'applique pas à tous les Canadiens et comme l'accent est mis sur le genre de Canada dans lequel nous allons vivre et qui sera la patrie des Canadiens, je crois qu'il devrait y avoir une disposition accordant les mêmes droits à tous les Canadiens, parce qu'il me semble que ce point n'est pas commun à l'ensemble des autres déclarations. Par exemple, la page 2 du rapport préliminaire du Comité ministériel des droits fondamentaux parle de garanties d'élections tenues librement. On ne parle nullement de certains Canadiens. Il laisse sous-entendre qu'il s'agit de tous les Canadiens. J'espère que nous ne nous lancerons pas dans de longues phrases emphatiques où nous dirons qu'il ne s'agit pas vraiment de tous les Canadiens, comme la Déclaration des droits qui avait commencé par faire entendre que tous les hommes étaient créés égaux et qui a mis cent ans à faire disparaître l'esclavage, mais n'a pas encore résolu ce problème. Je crois que ces dispositions devraient s'appliquer à tous les Canadiens.

Il est temps que nous nous débarrassions du colonialisme et sûrement, si nous envisageons une Constitution pour l'avenir, une Constitution fédérale, il est temps que nous examinions cette question particulière et c'est la raison pour laquelle j'ai soulevé à deux reprises la question de notre mandat. Je répète qu'il n'est pas suffisant que les coprésidents disent qu'ils interpréteront largement notre mandat. Je répète qu'ils doivent s'assurer que nous avons le droit de discuter cette question, surtout lorsque nous nous rendrons dans les Territoires du Nord-Ouest.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Vous avez exercé le droit cet après-midi sans objection de notre part.

**Le sénateur Grosart:** Je ne ferai pas de commentaires sur les questions à savoir qui est le président véritable en ce moment.

Le deuxième point se rapporte à ce qui me semble être une curieuse omission, à savoir que, exception faite d'un renvoi indirect à l'exil, il n'y a aucune garantie de citoyenneté. Il n'y a aucune définition de la citoyenneté. Il



**[Text]**

nothing to say specifically what is the component of citizenship. What rights do you have because you are a citizen? There is a reference on page 24 of the Canadian Charter, which I will not read in full. The heading is Other legal rights for possible inclusion to guarantee the right of a citizen not to be exiled. Does this make sense? I am not a lawyer, but how can a citizen be exiled? If he is a citizen, where is he going to be exiled to? Surely we are not going to have in this wonderful new Constitution that is what we are going to have, a limited definition of citizenship as between if I may use the term natural citizens and naturalized citizens. Is there a suggestion that we will have a declaration that all citizens will be treated exactly alike in all respects. Has that been suggested?

**Dr. Strayer:** The question of exile if I might proceed from that particular point does run into difficult questions of the rights of citizenship. It is conceivable and I think if I am not mistaken there is an example of this in Canada of naturalized citizens having been denied their citizenship and thus made potentially liable to deportation. That could be a situation where you might describe that as the exile of a citizen. It is a two-step procedure in which you take away his citizenship first and then you deport him.

**Senator Grosart:** There is a legal distinction between exile and deportation, only an alien can be deported. Am I correct in that?

**Dr. Strayer:** I should think that is normal terminology.

**Senator Grosart:** I am dealing with a citizen. You are saying that the way we are going to get around this is to deprive him of his citizenship so we can deport him and therefore exile him. Is this the kind of Constitution we want to write?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It has been possible, sir, but I think that the purpose of this is to make this impossible.

**Dr. Strayer:** Yes; but as we explore that problem more fully it appears that this involves a number of very difficult questions of the definition of citizenship and the circumstances under which citizenship might be deprived of a person. I think this is a problem which perhaps goes beyond what can be written into the Constitution. I think it has been the feeling to date that this involves too many complex questions of the definition of citizenship to be written into the Constitution but at the moment the draft is silent on this point. Perhaps this will require further consideration but I think one cannot look at the ques-

**[Interpretation]**

n'y a rien qui précise ce qu'est la citoyenneté. Quels sont vos droits en tant que citoyen? Il y a un renvoi à la page 24 de la Charte canadienne que je ne lirai pas au complet, mais dont la rubrique est: Autres droits juridiques qu'on pourrait inclure à la garantie du droit du citoyen à ne pas être exilé. Est-ce logique? Je ne suis pas avocat, mais comment peut-on exiler un citoyen? S'il est un citoyen, où va-t-on l'exiler? J'espère que notre nouvelle Constitution ne renfermera pas une définition limitée de la citoyenneté, en ce qui a trait, je puis me permettre cette expression, aux citoyens naturels et aux citoyens naturalisés. Se propose-t-on de déclarer que tous les citoyens seront traités exactement de la même façon sous tous les rapports. L'a-t-on déclaré

**M. Strayer:** La question de l'exil ne se rattache pas aux questions difficiles des droits des citoyens. Cette situation est concevable, je crois qu'il y a des exemples de citoyens naturalisés à qui on a refusé la citoyenneté, qui étaient devenus par le fait même passibles de déportation. C'est une situation où l'on pourrait parler de l'exil d'un citoyen. C'est une procédure à deux étapes qui consiste à retirer d'abord sa citoyenneté puis à le déporter.

**Le sénateur Grosart:** Il y a une distinction juridique entre l'exil et la déportation. Seul un étranger peut être déporté. Est-ce exact?

**M. Strayer:** Je crois que c'est le terme de langage courant.

**Le sénateur Grosart:** Je parle d'un citoyen. Vous dites que la façon de régler la question sera de lui retirer sa citoyenneté, pour ensuite ainsi en mesure de le déporter et de l'exiler. Est-ce le genre de Constitution que nous voulons rédiger.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est possible, monsieur, mais je crois qu'on ne peut pas supprimer cette façon de faire.

**M. Strayer:** Oui, mais à mesure que nous examinons ce problème plus à fond, ce problème semble comporter un certain nombre de très grandes difficultés de la définition de la citoyenneté et des circonstances en vertu desquelles on pourrait retirer à quelqu'un sa citoyenneté. Je crois que c'est là un problème qui dépasse peut-être l'objet de la Constitution. Je crois que l'on a jugé jusqu'ici que ce problème comportait trop de questions complexes de la définition de la citoyenneté, qu'il ne peut être incorporé dans la Constitution, mais à ce moment, le projet ne traite pas de ce point. Peut-être faudrait-il l'examiner plus à fu-

[texte]

on of exile or citizenship without considering all of the complex law which now exists on the subject of how one gets citizenship or how one does not get citizenship.

**Senator Grosart:** With respect, Mr. Strayer, everything you have said about the definition applies to almost everything in the Constitution. Surely it is not good enough to say cause this involves the difficulties of interpretation of the word citizenship therefore we could forget about it in the Constitution. Surely that is not the way we are going to approach this. Surely we are going to say cause this is a difficult problem that is why we are going to tackle it. Has this approach been considered in your knowledge?

**Dr. Strayer:** The question of exile and the relationship that has to citizenship certainly has been considered. It is discussed in the first publication and it has not been carried forward into the draft. I think that is about all I can say at this point, Senator Grosart.

**Senator Grosart:** It uses the phrase the inhumanity of exile. This is the phrase used in the government proposal and yet we seem to be told that we are not going to deal with the case of what the government considers to be inhumanity. I am surprised.

You have dealt at some length with the European Convention and I am well aware of why you have placed the emphasis that you have on that, but not as much length on the Universal Declaration of Human Rights which the Convention to which Canada is a party. Has a study been made of many discrepancies which may exist between existing Canadian law and the broad obligations that Canada assumed under that Declaration?

**Dr. Strayer:** Not to my knowledge. I am not aware of that although others may be able to comment on that. All I can say is I think it is fairly clear that the proposals in the Charter were felt to be consistent with the Universal Declaration of Human Rights.

**Senator Grosart:** You think by and large there might not be any discrepancies.

**Dr. Strayer:** I think not between the draft Charter and the Universal Declaration.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator, do you have many more questions?

**Senator Grosart:** I have a final question. Have you used the phrase and others have, of

[Interprétation]

mais je crois que l'on peut étudier la question de l'exil et de la citoyenneté sans considérer l'ensemble complexe des lois actuelles déterminant comment on obtient la citoyenneté et comment on se la voit refuser.

**Le sénateur Grosart:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur Strayer, tout ce que vous avez dit au sujet de la définition s'applique à peu près à tout ce qui figure dans la Constitution. Il n'est certes pas suffisant de dire que, parce que cette question comporte des difficultés d'interprétation du mot citoyenneté, nous devrions omettre d'en parler dans la Constitution. Ce n'est certes pas la bonne attitude. Nous allons sûrement nous dire qu'il faut l'attaquer, parce qu'il s'agit là d'un problème difficile. Autant que vous le sachiez a-t-on discuté cette approche?

**M. Strayer:** La question de l'exil et de son rapport avec la citoyenneté a sûrement été étudiée. Il en a été question dans la première publication et le point n'a pas été reporté dans le projet. Je crois que c'est à peu près tout ce que je puis vous dire sur ce point, sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** On y parle du caractère inhumain de l'exil. C'est l'expression utilisée dans la proposition du gouvernement et par contre, nous n'étudierons pas un cas précis de ce que le gouvernement considère comme une chose inhumaine. Je suis surpris.

Vous avez étudié à fond la Convention européenne et je comprends très bien pourquoi vous avez mis l'accent sur ce point, mais pas autant la Déclaration universelle des droits de l'homme qui est la convention à laquelle le Canada a adhéré. Une étude a-t-elle été faite quant aux divergences qui peuvent exister entre les lois canadiennes actuelles et les vastes obligations auxquelles le Canada s'est engagé en vertu de cette Déclaration?

**M. Strayer:** Pas à ma connaissance, mais d'autres pourraient avoir des commentaires à faire sur ce point. Tout ce que je puis vous dire, c'est qu'on a jugé que les propositions de cette Charte étaient conformes à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

**Le sénateur Grosart:** Vous croyez que dans l'ensemble il n'y aurait pas d'écart.

**M. Strayer:** Je crois qu'il n'y en aurait pas entre les propositions de la Charte et la Déclaration universelle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur, avez-vous beaucoup d'autres questions?

**Le sénateur Grosart:** Une dernière question. Tout comme d'autres, vous avez parlé d'un

[Text]

course, of a department and agency of the federal government. Are you aware of the definition of these terms?

I raise the question because quite recently I saw a statement, I am not sure what its real effect was, that one former agency was not now in future to be considered an agency. I am referring, I think, to Polymer. Have we a definition? When we use this phrase over and over again, it appears an important phrase in respect of constitutional review. Do we know what it means?

• 1720

**Dr. Strayer:** I assume that the term has a meaning, perhaps different in various contexts and when it is used in various statutes it is usually defined. There is no definition section in this charter and I think it was the assumption that it would have to be interpreted by the courts in the different circumstances and that perhaps the interpretation adopted by the courts in relation to the constitutional guarantees might conceivably differ from the interpretation this court might give to a particular statute using the term agency.

**Senator Grosart:** I have some doubts about that because there are specific definitions in the Financial Administration Act and actually a listing of the agencies which are to be considered in the various categories. I am aware of that, but I am wondering if in this general use we are going beyond that, because when we say:

The federal government and no department or agency of the federal government shall...

Along the American line of Congress.

...not pass laws.

—it is to me the most effective way of putting teeth into a constitution. I think we should be very clear what we mean. Are we going to let people out from under this? Is it going to be the use of a loose definition to exclude certain emanations of the government from the strictures of the constitution.

**Dr. Strayer:** Of course one of the problems in putting this kind of guarantee on the constitution is that it has a degree of permanence that statutes do not have and therefore I suppose as in many other of the proposed sections there is an attempt made to express a principle without trying to specify too particularly how it would be applied so that presumably over the years varying interpretations could be given to it in given circum-

[Interpretation]

ministère et d'un organisme du gouvernement fédéral. Connaissez-vous la définition de ces termes?

Je soulève la question, parce que j'ai récemment qu'un ancien organisme ne devait plus être considéré comme un organisme. Je crois qu'il s'agissait de Polymer. Avons-nous une définition? Cette expression, que nous utilisons sans cesse me semble un point important dans le cadre de la révision constitutionnelle. Savons-nous ce qu'elle veut dire

**M. Strayer:** Je présume que l'expression probablement une signification différente dans divers contextes et elle est ordinairement définie dans les statuts. Cette Charte ne renferme aucun article de définitions et je crois qu'on s'en remet à l'interprétation des tribunaux suivant les circonstances et que l'interprétation adoptée par les tribunaux au sujet des garanties constitutionnelles pourrait différer de l'interprétation que ce Comité pourrait donner à l'expression organisme dans un statut particulier.

**Le sénateur Grosart:** Je n'en suis pas tout à fait certain, parce qu'il y a des définitions précises dans la Loi sur l'administration financière et il y a une liste des organismes qui doivent être considérés comme faisant partie des diverses catégories. Toutefois, je me demande si cet usage général ne va pas plus loin, lorsque nous disons:

Le gouvernement fédéral et aucun ministère ou organisme du gouvernement fédéral ne pourront...

En accord avec la ligne de pensée du Congrès américain.

adopter des lois...

C'est, selon moi, la meilleure façon de donner des dents à une constitution. Je crois que nous devrions être très précis. Allons-nous en énoncer certaines gens? Allons-nous nous servir d'une définition vague pour exclure certaines émanations du gouvernement des ressorts de la Constitution?

**M. Strayer:** Évidemment, un des problèmes que représente l'incorporation de ce genre de garantie dans la Constitution est qu'elle a un degré de permanence que les statuts n'ont pas. Je suppose donc que, tout comme dans de nombreux autres articles, on essaie d'exprimer un principe sans trop en préciser les modes d'application de sorte qu'au cours des années diverses interprétations pourraient être données suivant les circonstances, tout



[texte]

ances, but all with the purpose of implementing the principle that is stated in the Charter.

If one were to define at this point in the Charter what is an agency it might perhaps become quite irrelevant 10 or 20 years from now.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Woolliams.

**Mr. Woolliams:** I am interested in this subject because I have read considerably in the last few years, in fact, since I have been a member of Parliament, about amendments to the Constitution. I am interested particularly in the outset of getting the formula set up on which we amend the Constitution. I would like to put this question to you which arose out of Mr. Marceau's question in which he was dealing with whether you call it as the Senator says, human rights, civil rights or legal rights, I think there is so much overlapping I doubt whether anybody around the table—in our legal history to date, it has not been too bad. We have exceptions and things mentioned in this afternoon, discrimination. I will deal with those in a few moments.

Really what has happened, there were certain rights under the Constitution that were delegated to the provinces and certain rights delegated to the federal government and then overlapping of those rights. So that when the courts, particularly the Supreme Court of Canada which has the absolute jurisdiction over it—it does not go on to the judicial committee of the Privy Council—interprets human rights or civil rights, or human rights reference to a citizen of Canada, they do it in the light of whether it falls under the provincial jurisdiction, the federal jurisdiction maybe an overlapping. Has that not really been the story of our legal history to date?

**Mr. Strayer:** In the field of human rights, if we may call them that for the moment, this has certainly been the case, Mr. Woolliams, whenever the courts have to deal with some apparent threat to human rights. They had to deal with it on the basis of the distribution of powers and if they struck out a statute which appeared to offend against human rights, it was on the basis that this particular legislative body did not have the power to act.

**Mr. Woolliams:** If another legislative body had that power, that human right whatever it might be, and I can simplify, it could have been made legal under our Constitution?

[Interprétation]

essayant d'appliquer le principe énoncé dans la Charte.

Si l'on définissait maintenant dans la Charte ce qu'est un organisme, cette définition pourrait être périmée dans 10 ou 20 ans.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Woolliams.

**M. Woolliams:** Cette question m'intéresse parce que j'ai beaucoup lu au cours des dernières années sur les amendements qui pouvaient être apportés à la Constitution. Je suis surtout intéressé à voir établir la formule qui nous servira à modifier la Constitution. J'aimerais vous poser une question découlant de celle de M. Marceau au sujet des droits humains, des droits civils ou des droits légaux. Je crois qu'il y a tellement de chevauchement, que je doute que quelqu'un autour de cette table... En fait, notre histoire juridique jusqu'ici n'est pas trop mauvaise. Il y a des exceptions, ne serait-ce que les points mentionnés ici cet après-midi, notamment la discrimination. J'y reviendrai dans quelques instants.

En fait, ce qui s'est passé, c'est que certains droits de la Constitution ont été délégués aux provinces et certains droits ont été délégués au gouvernement fédéral, et il y a eu un chevauchement de ces droits. Ainsi, lorsque les tribunaux, en particulier la Cour suprême du Canada qui a maintenant la compétence absolue—les causes ne vont pas jusqu'au Comité judiciaire du Conseil privé—interprètent les droits humains ou les droits civils, ou les droits humains d'un citoyen du Canada, ils le font à la lumière de la compétence provinciale, de la compétence fédérale ou de leur chevauchement. N'est-ce pas là notre histoire juridique jusqu'ici?

**M. Strayer:** Dans le domaine des droits humains, si l'on peut se servir de cette expression pour l'instant, vous avez certainement raison, monsieur Woolliams. Chaque fois que les tribunaux ont dû étudier une menace apparente aux droits humains, ils ont dû le faire en fonction de la répartition des pouvoirs et, s'ils ont écarté un statut qui semblait porter atteinte aux droits humains, ils l'ont fait parce que l'organisme législatif en cause n'avait pas le pouvoir de légiférer dans ce domaine.

**M. Woolliams:** Si un autre organisme législatif avait eu ce pouvoir, ce droit humain aurait été considéré comme légal en vertu de notre Constitution?

[Text]

**Dr. Strayer:** Yes.

**Mr. Woolliams:** Really, what we have found, and this is what worries me, you do not generalize in a constitution, but you start particularizing, really what happens comparing the constitution? I understand that perfectly well, that a statute, that is what is this weak part of the Bill of Rights itself, is really a Parliamentary statute written into the Constitution, but apart from the Bill of Rights, which we saw in the Drybones case, the limitations in Canada or whether it is at a federal level or a provincial level or the overlapping of the two powers, has come about when some statutes have been passed either by the legislature or the Parliament.

For example, the fact that once an Indian loses his treaty rights under the old Indian Act, I have defended people in that way. They go off the reservation, leave the reservation and when they come back and they have been charged as a trespasser even if they go to see their mother. So that Parliament was usurping human rights and legal rights or civil rights and this is the danger. I put this to you very seriously. This is the point the Senator was bringing out, and Mr. Brewin brought out, I think, that as soon as you start particularizing, drawing up a great colourful document of language and verbiage, then that is when you get into interpretation and limitation.

Where if you generalize—that is why the BNA Act with all its faults has been fairly workable, because the common law has really given us our rights. It has been a crystallization of our customs and our traditions, crystallized into a system of just starting assizes into a system of common law. We have those kind of men on the courts who have that knowledge of human behaviour, of the kind of society you want. They keep bettering conditions so I put this to you seriously.

Would it not be better to have a more general language in any constitution and leave it then to the judiciary, because of our body of common law, to interpret the law in the light of the Constitution? That is why the Drybones case is quoted today. It was the limitation that Parliament put on the Indians, not the common law. If the common law had been allowed to work in this country, the Indians would be allowed to drink on or off the reservation a long time ago.

**Dr. Strayer:** If I understand the question correctly you are suggesting that if there are to be constitutional guarantees they ought to be in general language and limited. I agree

[Interpretation]

**M. Strayer:** C'est ça.

**M. Woolliams:** En fait, ce que nous avons trouvé, et c'est ce qui me préoccupe, vous ne généralisez pas dans une Constitution, mais vous commencez à particulariser. En fait, qu'est-ce qui se passe-t-il? Je comprends très bien qu'un statut, et c'est là la faiblesse de la Déclaration des droits même, est en fait un statut parlementaire incorporé dans la constitution à partir de la Déclaration des droits, dont nous avons entendu parler dans la cause Drybones, les limitations au Canada tant au niveau fédéral que provincial ou de l'enchevêtrement des pouvoirs, ont surgi lorsque des statuts ont été adoptés par l'Assemblée législative ou le Parlement.

Par exemple, le fait qu'un Indien perde ses droits de traité en vertu de l'ancienne Loi sur les Indiens et j'ai défendu des gens dans ces cas. Ils quittent la réserve et, lorsqu'ils reviennent, ils sont accusés d'avoir enfreint la défense même s'ils reviennent pour voir leur mère. Le Parlement usurpait donc les droits humains et les droits légaux ou les droits civils, et c'est là le danger. Je vous en parle très sérieusement. C'est le point que le Sénateur et M. Brewin ont soulevé et je crois qu'à partir de là, dès que vous commencez à particulariser, à faire un beau document de langage et de verbiage, vous vous orientez vers l'interprétation et la limitation.

Si, au contraire, vous généralisez—c'est la raison pour laquelle l'AANB avec tous ses défauts a assez bien fonctionné, parce que le droit commun nous a vraiment donné nos droits. C'est une cristallisation de nos coutumes et de nos traditions, cristallisées dans un système de nouvelles assises dans un système de droit commun. Nous avons ce genre d'hommes dans les tribunaux qui ont cette connaissance du comportement humain, ce genre de société que vous voulez. Ils ne cessent d'améliorer les conditions.

Je vous en parle très sérieusement. Ce serait-il pas préférable d'avoir un langage plus général dans toute constitution et de laisser au pouvoir judiciaire, à cause de nos recueils de droit commun, d'interpréter la loi à la lumière de la Constitution? C'est pourquoi l'affaire Drybones est citée de nos jours. C'est la limitation que le Parlement a imposée aux Indiens, non le droit commun. Le droit commun aurait pu être appliqué dans ce pays, les Indiens pourraient boire dans les bars en dehors de la réserve depuis longtemps.

**M. Strayer:** Si je vous comprends bien, vous dites que, s'il doit y avoir des garanties constitutionnelles, elles devraient être dans un langage général et limité. J'admets qu'il

**[Texte]**

there is a great deal to be said for that and to leaving the courts to interpret these provisions in the light of circumstances as they find them and using the conditions and principles which have been handed down as much as possible. There is, of course, another point of view which has been expressed quite often in the debate on this subject and that is that the more scope one leaves to the courts the more they may...

**Senator Grosart:** The more work there is for lawyers.

**Dr. Strayer:** More work, yes. They interfere with the legislatures that much more. They may take more unto themselves and take more liberty with the power that is given to them to review statutes and perhaps come up with surprising interpretations. This has been one of the criticisms of some of the decisions of the United States Supreme Court, that working from very simple guarantees they have at times in the view of some people come up with results which go contrary to the expressed wishes of the public, expressed through their legislative bodies.

**Mr. Woolliams:** In respect to that and with the greatest respect, I think that is where we might have, and I say that it is nice to have, some intellectual confrontation. The American system has not failed in the manner in which you suggest because they generalize; they particularize so much in their Constitution. The fact is that we had a general Constitution and I have yet to hear anyone, no matter how academic they are and what names they have as specialists in constitutional law, ever really come out with some chapter and say, on the powers that are delegated to the provinces and the powers that have been delegated to the federal government and the overlapping, and the interpretation that has taken place, that is really has been working against the welfare of Canada in all its fields.

I think that is where, now think about this, the problem that the United States has had is because they have particularized so much. Somebody said it gives a field day for the lawyers.

The field day for lawyers comes when you have volumes of statutory law on legislation and then you have technical problems. For example, today in the Excise Tax Act, and you can pick out provincial statutes like the Motor Act, which reverses the whole system of jurisprudence and puts the onus on the accused to defend himself. It is when Parliament moves in and the legislature moves in and even the body who will draft this constitution starts particularizing that you start

**[Interprétation]**

a beaucoup à dire sur ce point et sur le fait de laisser aux tribunaux le soin d'interpréter ces dispositions à la lumière des circonstances, des conditions et des principes qui ont été établis dans la mesure du possible. Il y a évidemment un autre point de vue qui a été exprimé assez souvent lors des débats sur le sujet et c'est que plus vous donnez de jeu aux tribunaux, plus ils peuvent...

**Le sénateur Grosart:** Plus il y a de travail pour les avocats.

**M. Strayer:** Plus de travail, oui. Ils entraînent les travaux législatifs d'autant. Ils peuvent s'arroger plus de liberté avec le pouvoir dont ils disposent de reviser les statuts et peut-être d'arriver avec des interprétations surprenantes. C'est une des critiques des décisions de la Cour suprême des États-Unis, à savoir de partir de garanties très simples les tribunaux, selon certains, sont arrivés avec des résultats qui étaient contraires aux désirs exprimés par le peuple par l'entremise de leurs organismes législatifs.

**M. Woolliams:** Je crois qu'il est bon d'avoir une certaine confrontation intellectuelle. Le régime américain n'a pas failli dans les sens que vous mentionnez parce qu'on généralise; on particularise tellement dans leur Constitution. Le fait est que nous avons eu une Constitution générale et je n'ai jamais entendu qui que ce soit, quelque versé qu'il soit en droit constitutionnel, dire au sujet des pouvoirs qui ont été délégués aux provinces et des pouvoirs qui ont été délégués au gouvernement fédéral et de l'entre-deux et de l'interprétation qu'on en a fournie, qu'ils allaient vraiment à l'encontre du bien-être du Canada dans tous ses domaines.

Je crois que le problème qu'ont eu les États-Unis provient peut-être du fait qu'ils ont tellement particularisé. Quelqu'un a dit que c'était un travail énorme pour les avocats.

Ce travail énorme s'abat sur les avocats lorsqu'il y a des volumes de loi et de mesure législative statuaire et que viennent s'y ajouter des problèmes techniques. Par exemple, il y a la Loi actuelle sur la taxe d'accise—et vous pouvez prendre des statuts provinciaux comme la Loi sur les boissons alcooliques—qui inverse tout le système de jurisprudence et qui fait retomber sur les épaules de l'accusé la charge de se défendre. C'est lorsque le Parlement et les organismes législatifs entrent



## [Text]

limiting the individual. Freedom starts to be limited as soon as Parliament starts to put ink on paper.

## • 1730

**Dr. Strayer:** I would not want it to be understood that I was adopting these criticisms of the American system. I think one must also keep in mind some of the very important social developments in the United States that have been the result of decisions by the Supreme Court of the United States enforcing their Bill of Rights. One tends to hear more of the criticisms of the American system than of the benefits which have resulted from having certain constitutional guarantees. If one thinks of the great decisions such as *Brown vs. the Board of Education*, 1954, with respect to the desegregation of schools or *Baker vs. Carr*, 1962, in favour of one man, one vote, referring to some sort of fair apportionment of constituencies and state legislatures, I think one can see some fairly convincing evidence that there can be great advantages in having these sorts of principles written into the constitution.

**Mr. Woolliams:** I am just finished now. That is a matter of argument how you look at it, whether you want a written constitution in all its great details. Any country that has ever adopted that has always limited in my opinion and in my submission the freedom of the individual. He is the one that suffers. The state becomes all-powerful.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Did you not, though, Dr. Strayer, in your opening comments contrast the European Convention and the American Bill of Rights on the ground that it was the European Convention which was the detailed one and the American one the broad and general one? Is not the American Bill of Rights one of the most general and least particular that have ever been drafted in the world?

**Dr. Strayer:** I should think so, yes. Certainly in the modern constitutions, the tendency has been to particularize more in order, I assume, to strike some sort of better balance between freedom for the judiciary to interpret rights very broadly, which has at times happened in the United States, and on the other hand, the protection of other values and other qualifications which have to be taken into account in limiting individual rights occasionally.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, may I ask a supplementary?

## [Interpretation]

en jeu et que même l'organisme qui rédige cette Constitution commencent à particulariser que vous commencez à limiter la liberté de l'individu. Cette limitation commence dès que le Parlement commence à coucher quelque chose sur papier.

**M. Strayer:** Je ne voudrais pas qu'on prenne que j'appuie ces critiques du système américain. Je crois qu'il faut également tenir compte de l'évolution sociale très importante qui a résulté des décisions de la Cour suprême des États-Unis dans l'application de leur Bill des droits. On a tendance à écouter les critiques du système américain plus qu'il n'y a les avantages qu'ont assurés certaines garanties constitutionnelles. Si l'on se réfère aux grandes décisions rendues dans des causes comme celle de *Brown contre la Board of Education*, 1954, au sujet de la ségrégation des écoles, ou celle de *Baker contre Carr*, 1962, en faveur d'un homme invoquant une sorte de répartition des circonscriptions et des assemblées législatives, je crois qu'on peut trouver des preuves assez convaincantes de grands avantages qui peuvent résulter de l'incorporation de ce genre de principes à la Constitution.

**M. Woolliams:** J'ai presque terminé. La question est de savoir si vous voulez une Constitution écrite qui entrera dans les moindres détails. Tous les pays qui ont adopté ce genre de Constitution ont toujours limité, selon moi, la liberté des individus. Ce sont eux qui en souffrent. L'État accapare tous les pouvoirs.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Dans vos commentaires liminaires, M. Strayer, n'avez-vous pas établi un parallèle entre la Convention européenne et le Bill de droits en disant que c'était la Convention européenne qui était détaillée et le document américain qui était vague et général? Le Bill de droits américains n'est-il pas un des documents les plus généraux et les moins particuliers qui n'aient été écrits dans le monde?

**M. Strayer:** Je le croirais, oui. Les constitutions modernes ont plus de tendance à particulariser de façon, je crois, à établir un meilleur équilibre entre la liberté du pouvoir judiciaire d'interpréter les droits très largement—ce qui s'est parfois produit aux États-Unis—et la protection d'autres valeurs et d'autres qualités qui doivent entrer en ligne de compte durant la limitation des droits individuels à l'occasion.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, puis-je poser une question complémentaire?

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Woolliams is finished, I think.

**Mr. Woolliams:** We are back to a second conference here. I had a little consultation with some of my friends.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** May I ask a question to Mr. Woolliams? Do I interpret your views, if extended to their logical conclusions, to be against the Bill of Rights?

**Mr. Woolliams:** Oh, no, that is the only protection. I did say this, and I always agreed with that. If we could have put the Bill of Rights in the constitution—and Mr. Marceau made that point because he felt that the provinces should have the rights in reference to human rights, but you have to interpret it in the light of my questions.

The only problem—once you have passed all these limiting statutes, then the Bill of Rights came along with its great function and its great message and now it is functioning through the courts. The courts ignored it. It said that wherever a statute was contrary to the terms and conditions of this Bill of Rights, unless that statute particularly sets out that it will govern in spite of the Bill of Rights or supersede the jurisdiction as set out in the Bill of Rights, the Bill of Rights then is used for the interpretation of the statute in the light of the civil rights as set out therein, or I endorse it 100 per cent. I can understand the political nature of your question but I want to put your mind at rest so that you will sleep well tonight, Senator.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Thank you very much. Senator Grosart.

**Senator Grosart:** I want to ask Dr. Strayer if it is not a fact that the American constitution is a complete blend of generalization and particularization. In fact, the Bill of Rights, so-called, is actually a series of particular amendments to give teeth to the generalizations in the body of the constitution. Is that a fair description of the American constitution including the amendments?

**Dr. Strayer:** I think it goes beyond that, Senator. In fact, the original constitution had very little in the way of reference to human rights. There were certainly some elements of the constitution as originally drafted which we would now regard as being rather contrary to our modern concepts of human rights. However, as you will recall, there was a good deal of debate in the United States at the time of the adoption of the constitution because of the lack of the amendments, because of the lack of any Bill of Rights and,

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que M. Woolliams a terminé.

**M. Woolliams:** Nous en revenons ici à une deuxième conférence. Je m'entretenais simplement avec certains de mes amis.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Puis-je poser une question à M. Woolliams? Dois-je interpréter vos vues, si vous les poussez jusqu'à la conclusion logique, comme étant opposées au Bill des droits?

**M. Woolliams:** Non, certes, c'est la seule protection. J'ai dit cela et je l'ai toujours appuyé. Si nous pouvions incorporer le Bill des droits dans la Constitution—et M. Marceau en a parlé parce qu'il croyait que les droits humains pouvaient relever des provinces, mais vous devez interpréter mes commentaires dans le contexte de mes questions.

Après l'adoption de tous ces statuts limitatifs, le Bill des droits est arrivé avec sa fonction fondamentale et son grand message et il est maintenant appliqué par les tribunaux. Les tribunaux ont ignoré le problème. Ils ont dit que chaque fois qu'un statut était contraire aux termes et aux conditions du Bill des droits, à moins que ce statut précise qu'il était valable en dépit du Bill des droits ou il était de compétence supérieure à celle du Bill des droits, ce dernier était utilisé pour l'interprétation du statut à la lumière des droits civils qui y étaient établis, et je l'appuie donc sans réserve. Je comprends la nature politique de votre question, mais je désire dissiper vos doutes et vous permettre de dormir paisiblement ce soir, sénateur.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Merci beaucoup. Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** J'aimerais demander à M. Strayer s'il n'est pas exact de dire que la Constitution américaine est un mélange complet de généralités et de particularités. En fait, le Bill des droits est une série d'amendements particuliers donnant plus de prise aux généralités de la Constitution. Est-ce une bonne description de la Constitution américaine, y compris les amendements?

**M. Strayer:** Je crois qu'elle va plus loin, sénateur. En fait, la Constitution originale ne parlait que très peu des droits humains. Certaines des dispositions de la Constitution initiale pourraient être considérées comme étant plutôt contraires au concept moderne des droits humains. Comme vous vous en souviendrez, il y avait eu de longs débats aux États-Unis au moment de l'adoption de la Constitution à cause de la déficience des amendements et de l'absence de tout Bill des droits, et certains états n'ont approuvé la Constitution

## [Text]

in fact, some states did not approve the constitution until they were guaranteed that there would be a Bill of Rights attached to it. I think it does go beyond the principles in the original constitution.

When I said that it was general, I meant that it uses very general terminology. For example, if you take one of the great articles in terms of human rights such as the Fourteenth Amendment in a very few words...

**Senator Grosart:** At what page?

**Dr. Strayer:** This is reproduced on page 165 on the document, A Canadian Charter of Human Rights. It is described there as Article XIV although it is really the Fourteenth Amendment.

...nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

That in the space of a few words really embraces the concepts that are set out in much more detail in perhaps three of the sections of the draft Canadian charter. It has been given particularity by the courts, in other words. In fact, this article, this amendment remained almost dormant for 70 or 80 years in most respects until the court gave it some life and gave it particularity in particular cases. This, in fact, has been the cause of certain of the criticisms of the courts, that they have applied some of these very simple guarantees in rather surprising ways.

**Senator Grosart:** It is interesting, if I may say so, that you drew our attention to that article because if I had had time I was going to quote it in my citizenship comment.

All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, are there any further questions that you would like to direct to Dr. Strayer or Mr. Léger at this time?

**Mr. Alexander:** Excuse me, Mr. Chairman. I have to leave and I am very sorry that I had to because I found the doctor's exposé quite interesting.

I suppose firstly I will ask the doctor for his own interpretation of what he would think human rights mean and then, of course, civil rights. I think there is a lot of interplay in these two expressions. I was wondering

## [Interpretation]

qu'après avoir obtenu la garantie qu'on y annexerait un Bill des droits. Je crois qu'elle dépasse les principes de la Constitution initiale.

Quand j'ai dit qu'elle était générale, je voulais dire qu'elle utilisait des termes généraux. Par exemple, si vous prenez un des grands articles touchant les droits de l'homme comme 14<sup>e</sup> amendement, en très peu de mots...

**Le sénateur Grosart:** Quelle page?

**M. Strayer:** Il est reproduit à la page 165 du document «Charte canadienne des droits de l'homme». Il y est écrit comme étant l'article XIV, mais il s'agit en fait du 14<sup>e</sup> amendement

...aucun État ne pourra non plus priver une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans une procédure légale, ni refuser à quiconque relève de sa juridiction une égale protection des lois.

Ces quelques mots définissent vraiment les concepts qui sont établis avec beaucoup plus de détails dans trois des articles du projet de la Charte canadienne. Les tribunaux se sont chargés des particularités. En fait, cet article cet amendement est resté inactif pendant 70 ou 80 ans, dans presque tous les rapports jusqu'à ce que les tribunaux lui donnent plus de vie et l'utilisent dans des cas particuliers. C'est regain a été la cause de certaines des critiques des tribunaux parce qu'ils ont appliqué certaines de ces garanties de façon plutôt surprenante.

**Le sénateur Grosart:** Je suis content que vous ayez attiré notre attention sur cet article, parce que, si j'en avais eu le temps, j'aurais mentionné dans mes commentaires sur la citoyenneté.

Tout individu né ou naturalisé aux États-Unis et soumis à leur juridiction est citoyen des États-Unis...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, a-t-il d'autres questions que vous aimeriez poser à MM. Strayer ou Léger?

**M. Alexander:** Je suis désolé, monsieur président. J'ai dû m'absenter et je regrette d'avoir eu à le faire, parce que j'ai trouvé l'exposé de M. Strayer fort intéressant.

J'aimerais tout d'abord lui demander qu'il entend par droits de l'homme et évidemment, par droits civils. Je crois qu'il y a beaucoup de chevauchement entre ces deux expressions. Je me demandais s'il pourra



[Texte]

whether the doctor could, in his way, perhaps clear this up for us. This may have been answered. I do not know as I have not been here for a while.

**Dr. Strayer:** Human rights, sir, and...

**Mr. Alexander:** And civil rights.

**Dr. Strayer:** I am afraid that I am not very good on these questions of semantics. I must say that in the proposals that have been set forth there has not been very much attention paid to the problems of terminology. I think the only observation I care to make on that is that in the Canadian context, civil rights has a certain constitutional flavour because of the reference to property and civil rights in Section 92. There has been a tendency here not to describe these things as civil rights in a lot of the literature simply because it confuses with the constitutional provision with respect to provincial jurisdiction over a number of matters, some of which are human rights and many of which are not.

All I can say is that in the preparation of these papers this was not regarded as a matter of great importance because of the great conflict there is in the literature on the subject and it had seemed wrong to be preoccupied with the terminology.

• 1740

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If I may interject, Mr. Alexander, I happen to have written an article on that four or five years ago.

**Mr. Alexander:** Is it a good one?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will send you a copy. I will gladly hear judgment on that one after you have read the article.

**Mr. Alexander:** I was being a little facetious there. Regardless of there being a problem of semantics, I do think that it is important for people to know what we are talking about when we are talking about human rights and civil rights. Sometime I get extremely confused myself.

I know the confrontation that exists as a result of attempting to bring the Charter of Human Rights within the constitutional structure but it seems to me that the federal government is trying to bring some unanimity in terms of human rights legislation or unanimity by way of constitutional preservation of human rights so that you will have something that goes clean across the country that is equally applicable. Is this the idea?

[Interprétation]

préciser sa pensée pour notre gouverne. Il a peut-être répondu pendant mon absence.

**M. Strayer:** Les droits de l'homme, monsieur, et, ...

**M. Alexander:** Et les droits civils.

**M. Strayer:** Je crains de n'être pas tellement versé dans ces questions de sémantique. Je dois dire que les propositions n'accordent pas tellement d'importance aux problèmes de terminologie. La seule observation que j'aimerais formuler est que dans le contexte canadien les droits civils revêtent une certaine connotation constitutionnelle à cause du renvoi aux droits de propriété et aux droits civils de l'article 92. On a essayé de ne pas trop écrire les droits civils parce qu'il y a confusion avec la disposition constitutionnelle concernant la compétence provinciale dans un certain nombre de domaines, dont certains sont des droits de l'homme et beaucoup ne le sont pas.

Tout ce que je puis dire c'est que, lors de la préparation de ces documents, cette question n'a pas été considérée comme étant de grande importance à cause du conflit qu'elle aurait pu soulever avec les textes déjà existants sur le sujet et on a cru bon de ne pas se préoccuper de la terminologie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si je puis dire un mot, M. Alexander, j'ai écrit un article sur la question il y a quatre ou cinq ans.

**M. Alexander:** Est-ce un bon article?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous en ferai tenir une copie. Je serai heureux d'avoir votre opinion une fois que vous l'aurez lu.

**M. Alexander:** Je plaisantais un peu. Indépendamment du fait qu'il y ait un problème de sémantique, je crois qu'il est important que les gens sachent ce que nous entendons par droits de l'homme et droits civils. Il y a parfois beaucoup de confusion même dans mon esprit.

Je connais le conflit qu'a suscité l'inclusion de la Charte des droits de l'homme dans la Constitution, mais il me semble que le gouvernement fédéral essaie de faire l'unanimité sur les mesures législatives concernant les droits de l'homme en préservant ces droits au moyen de la Constitution qui serait uniformément applicable à l'étendue du pays. Est-ce bien l'idée sous-jacente?

## [Text]

**Dr. Strayer:** This was really one of the stated objectives—to try to find those rights upon which agreement could be reached in the process of constitutional review that could be recognized right across the country.

**Mr. Alexander:** Right. Then, I would take it that once that comes within the constitution legislation, the constitution would supersede the Ontario human rights, for instance.

**Dr. Strayer:** That was not the proposed intention, Mr. Chairman. The intention was that the constitutional guarantees would, I suppose, be regarded as a floor or a minimum, but that each jurisdiction should be left to give further effect to human rights so far as they have jurisdiction so to do. It would appear that there would be nothing that I am aware of that would interfere in any way with the Human Rights Act or the Human Rights Commission of Ontario, to take an example.

**Mr. Alexander:** Right.

**Dr. Strayer:** Or of the many other statutes in provinces providing other protection for human rights or measures such as the provision of the ombudsman and administrative procedure acts and things like this which might have liberalizing effects and have the effect of better protecting individual rights. These things are still all possible. It is just that if they should be any chance conflict with some of the constitutional principles, they would to that extent be invalid.

**Mr. Alexander:** Right. I do not have any further questions, Mr. Chairman. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, gentlemen, I think we can release our two witnesses at this time, with considerable thanks to them for their trouble in coming here this afternoon and for their patience in answering all of our questions. The meeting is adjourned.

## [Interpretation]

**M. Strayer:** C'était l'un des objectifs énoncés, à savoir essayer de déterminer les droits sur lesquels on pourrait se mettre d'accord lors de la révision de la Constitution et qui pourraient être reconnus dans tout le pays.

**M. Alexander:** Exact. Je suppose qu'une fois ces droits incorporés à la Constitution, ils remplaceraient ceux de l'homme de l'Ontario par exemple.

**M. Strayer:** Tel n'est pas l'objectif précis monsieur le président. Les garanties constitutionnelles devraient être considérées comme un minimum, mais chaque administration pourrait y donner plus de force dans la mesure où elle aurait compétence en la matière. Autant que je sache, rien ne semblait indiquer que ces garanties porteraient atteinte à la Loi sur les droits de l'homme ou à la Commission des droits de l'homme de l'Ontario, par exemple.

**M. Alexander:** Exact.

**M. Strayer:** Ou à de nombreux autres statuts provinciaux prévoyant une plus grande protection des droits de l'homme ou à des mesures telles que la disposition sur l'ombudsman et sur la procédure administrative et à des dispositions plus libérales et ayant pour effet de mieux protéger les droits individuels. Elles ne seront limitées en rien; toutefois, elles s'adonnaient à venir en conflit avec certains des principes énoncés dans la Constitution, elles ne seraient pas valables dans cette mesure.

**M. Alexander:** Exact. Je n'ai plus d'autres questions, monsieur le président. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, je crois que nous pouvons donner congé à nos deux témoins en les remerciant d'être venus témoigner devant nous cet après-midi et de vouloir si gentiment bien voulu répondre à toutes nos questions. La séance est levée.

# APPENDIX "B"

## BACKGROUND PAPERS

ON

## FUNDAMENTAL RIGHTS

prepared by:

The Secretariat of the Constitutional

Conference

for

The Special Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons

on

The Constitution of Canada

June 1970

## INTRODUCTION

The material in this booklet was compiled by the Secretariat of the Constitutional Conference to assist the Special Joint Committee on the Constitution of Canada. The material is drawn from the public record of the constitutional review and is related to the specific subjects to which the Parliamentary Committee is directing its attention.

Henry F. Davis,  
Secretary of the  
Constitutional Conference.

# APPENDICE «B»

## DOCUMENTS DE BASE

SUR

## LES DROITS FONDAMENTAUX

Recueil préparé par

le Secrétariat de la

Conférence constitutionnelle

pour

le Comité spécial mixte du  
Sénat et de la Chambre des communes

sur

la constitution du Canada

Juin 1970

## INTRODUCTION

Le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle a préparé ce recueil pour venir en aide au Comité spécial mixte sur la constitution canadienne. Le contenu de ce recueil est tiré des documents publics concernant la révision constitutionnelle et se rattache aux questions précises qui retiennent l'attention du Comité parlementaire.

Le Secrétaire de la  
Conférence constitutionnelle,  
Henry F. Davis



## TABLE OF CONTENTS

## A. SOURCE MATERIAL

1. Federal Government
2. Newfoundland
3. Prince Edward Island
4. Nova Scotia
5. New Brunswick
6. Quebec
7. Ontario
8. Manitoba
9. Saskatchewan
10. Alberta
11. British Columbia
12. General Sources

## B. RELEVANT EXTRACTS

Section	Doc. No.
1 Federal Government	
—Related Propositions.....	81(2)
2 Newfoundland	
—Resolution in the legislature of Newfoundland.....	58
—Related Propositions.....	81(2)
3 Nova Scotia	
—Statement of Policy on Throne Speech.....	42
—Resolution in Nova Scotia legislature.....	58
—Related Propositions.....	81(2)
4 New Brunswick	
—Continuing Committee of Officials.....	131
—Motion presented to the N.B. legislature.....	40
—Bill on Official Languages.....	121
—Continuing Committee of Officials.....	159
—Related Propositions.....	81(2)
5 Quebec	
—Brief on the Constitution.....	3
—Bill 85 of the Quebec legislature.....	94
—Related Propositions.....	81(2)
6 Ontario	
—French language schools in Ontario.....	41
—Related Propositions.....	81(2)
7 Manitoba	
—3rd Constitutional Conference.....	207
8 Saskatchewan	
—School Act.....	58
—Related Propositions.....	81(2)
9 Alberta	
—Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference.....	209
—Bill 34: An Act to Amend the School Act.....	58
—Related Propositions.....	81(2)
10 British Columbia	
—Related Propositions.....	81(2)
11 General Sources	
—Briefing Paper on Discussions of the Continuing Committee of Officials.....	75
—Briefing Paper on Discussions of Ministerial Committee on Fundamental Rights.....	194
—Progress Report of the Ministerial Committee on Fundamental Rights.....	180
—Summary of recommendations of the B & B Commission.....	62
—Progress Report of the Ministerial Committee on Official Languages.....	182

## TABLE DES MATIÈRES

## A. SOURCES

1. Gouvernement fédéral
2. Terre-Neuve
3. Île-du-Prince-Édouard
4. Nouvelle-Écosse
5. Nouveau-Brunswick
6. Québec
7. Ontario
8. Manitoba
9. Saskatchewan
10. Alberta
11. Colombie-Britannique
12. Sources diverses

## B. RÉSUMÉS PERTINENTS

Section	Doc. n°
1 Gouvernement fédéral	
— Propositions connexes.....	81 (2)
2 Terre-Neuve	
— Résolution adoptée par l'Assemblée législative de Terre-Neuve.....	58
— Propositions connexes.....	81 (2)
3 Nouvelle-Écosse	
— déclaration de principes sur le discours du Trône.....	42
— Résolution adoptée par l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse.....	58
— Propositions connexes.....	81 (2)
4 Nouveau-Brunswick	
— Comité permanent des fonctionnaires.....	131
— Motion présentée à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.....	40
— Loi sur les langues officielles.....	121
— Comité permanent des fonctionnaires.....	159
— Propositions connexes.....	81 (2)
5 Québec	
— Mémoire sur la constitution.....	3
— Bill 85 adopté par l'Assemblée législative du Québec.....	94
— Propositions connexes.....	81 (2)
6 Ontario	
— Écoles de langue française en Ontario.....	41
— Propositions connexes.....	81 (2)
7 Manitoba	
— Troisième Conférence constitutionnelle.....	207
8 Saskatchewan	
— School Act.....	58
— Propositions connexes.....	81 (2)
9 Alberta	
— exposé de vues préparé pour la troisième Conférence constitutionnelle.....	209
— Bill 34: «An Act to Amend the School Act».....	58
— Propositions connexes.....	81 (2)
0 Colombie-Britannique	
— Propositions connexes.....	81 (2)
1 Sources diverses	
— Document d'information sur les discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires	75
— Document d'information sur les discussions au sein du Comité ministériel sur les droits fondamentaux.....	194
— Rapport intérimaire du Comité ministériel sur les droits fondamentaux.....	180
— Résumé des recommandations de la Commission B et B.....	62
— Rapport intérimaire du Comité ministériel sur les langues officielles.....	182

## FEDERAL GOVERNMENT

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) "A Canadian Charter of Human Rights"..... (a proposal by the Government of Canada)	Jan. 1968	1	9-12
(b) "Federalism for the Future"..... (Statement of federal policy)	Feb. 1968	2	8, 16 34, 36
(c) "The Constitution and the People of Canada"..... (a federal approach presented to the Constitutional Conference) —synopsis of the proposed Charter of Human Rights.....	Feb. 1969	112	8, 14 20, 34 50-62
(d) Related Propositions.....		81(2)	10.5.10
(e) 1st Constitutional Conference..... —A Constitutional Bill of Rights—Mr. Trudeau	Feb. 1968	53(1)	265-277 323-331
(f) 2nd Constitutional Conference..... —fundamental rights—Mr. Turner	Feb. 1969	113(1)	257-259

## 2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

i.e. entrenched

(a) "A Canadian Charter of Human Rights"..... (a proposal by the Government of Canada)	Jan. 1968	1	34-14
(b) "Federalism for the Future"..... (Statement of federal policy)	Feb. 1968	2	16, 18 20, 22
(c) "The Constitution and the People of Canada"..... (federal approach presented to the Constitutional Conference)	Feb. 1969	112	8, 14 16, 18, 20
(d) Related Propositions.....		81(2)	10.1.5 10.4.9

## 3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

A. *Political, Legal and Egalitarian rights*

(a) "A Canadian Charter of Human Rights"..... (a proposal by the Government of Canada)	Jan. 1968	1	16-26
(b) "The Constitution and the People of Canada".....	Feb. 1969	112	14-20
(c) Related Propositions.....		81(2)	10.1.5 10.1.6 10.2.7

B. *Linguistic Rights*

(a) "A Canadian Charter of Human Rights"..... (a proposal by the Government of Canada)	Jan. 1968	1	26-27
(b) "Federalism for the Future"..... (statement of federal policy)	Feb. 1968	2	6, 10 16, 18 22, 24 34, 36
(c) "The Constitution and the People of Canada"..... (a federal approach presented to the Constitutional Conference)	Feb. 1969	112	18, 20 22
(d) Related Propositions.....		81(2)	10.3.8 10.4.8
(e) 1st Constitutional Conference..... (Honourable L. B. Pearson) (recommendations of the B & B Commission) —5 proposed steps as a guideline..... —revision of the 5 steps..... —federal-provincial discussion.....	Feb. 1968	53(1)	251-25 257 463-65 449-51
(f) 2nd Constitutional Conference..... —Honourable P. E. Trudeau..... —Honourable J. N. Turner—Official Languages Bill.....	Feb. 1969	113(1)	215-21 238

C. *Economic Rights*

"A Canadian Charter of Human Rights"..... (a proposal by the Government of Canada)	Jan. 1968	1	27
"The Constitution and the People of Canada"..... (federal approach presented to the Constitutional Conference)	Feb. 1969	112	8

D. *Form of the Charter*

"A Canadian Charter of Human Rights"..... —infringement in times of emergency..... —related proposition.....	Jan.	1	29-30 30 10.5.1
		81(2)	



## GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

## 1. DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) «Charte canadienne des droits de l'homme».....	Janv. 1968	1	9-12
(proposition du gouvernement canadien)			
b) «Le Fédéralisme et l'avenir».....	Fév. 1968	2	9, 17
(déclaration de principe du gouvernement fédéral)			35, 37
c) «La Constitution canadienne et le citoyen».....	Fév. 1969	112	9, 15
(Aperçu du gouvernement fédéral présenté à la Conférence constitutionnelle)			21, 35
—sommaire du projet de charte des droits de l'homme.....			51-63
d) Propositions connexes.....		81(2)	10.5.10
e) Première Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1968	53(1)	268-82
—déclaration constitutionnelle des droits—M. Trudeau			326-32
f) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	289-90
—droits fondamentaux—M. Turner			

## 2. DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

## c.-à-d. garantie

a) «Charte canadienne des droits de l'homme».....	Janv. 1968	1	13-15
(proposition du gouvernement canadien)			
b) «Le Fédéralisme et l'avenir».....	Fév. 1968	2	17, 19
(Déclaration de principe du gouvernement fédéral)			21, 23
c) «La Constitution canadienne et le citoyen».....	Fév. 1969	112	9, 15,
(Aperçu du gouvernement fédéral présenté à la Conférence constitutionnelle)			17, 19,
d) Propositions connexes.....		81(2)	21
			10.1.5
			10.5.9

## TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

## Droits politiques, juridiques et égalitaires

a) «Charte canadienne des droits de l'homme».....	Janv. 1968	1	17-29
(proposition du gouvernement canadien)			
b) «La Constitution canadienne et le citoyen».....	Fév. 1969	112	15, 21
c) Propositions connexes.....		81(2)	10.1.5
			10.2.6
			10.2.7

## Droits linguistiques

a) «Charte canadienne des droits de l'homme».....	Janv. 1968	1	29-30
(proposition du gouvernement canadien)			
b) «Le Fédéralisme et l'avenir».....	Fév. 1968	2	7, 11,
(Déclaration de principe du gouvernement fédéral)			17, 19,
			23, 25,
			35, 37
c) «La Constitution canadienne et le citoyen».....	Fév. 1969	112	19, 21,
(Aperçu du gouvernement fédéral présenté à la Conférence constitutionnelle)			23
d) Propositions connexes.....		81(2)	10.3.8
			10.4.8
e) Première Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1968	53(1)	256-62
(L'honorable L. B. Pearson)			
(recommandations de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme)			
—propositions de cinq étapes à suivre.....			262
—révision des cinq étapes.....			460-62
—discussion fédérale-provinciale.....			446-
			512
f) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	
—l'honorable P. E. Trudeau.....			241-44
—l'honorable J. N. Turner—projet de loi sur les langues officielles..			266-68

## Droits économiques

«Charte canadienne des droits de l'homme».....	Janv. 1968	1	30-31
(proposition du gouvernement canadien)			
«La Constitution canadienne et le citoyen».....	Fév. 1969	112	9
(Aperçu du gouvernement fédéral présenté à la Conférence constitutionnelle)			

## Forme de la Charte

«Charte canadienne des droits de l'homme».....	Janv. 1968	1	33-34
—restrictions en temps de crise.....			34
—propositions connexes.....		81(2)	10.6.11

## NEWFOUNDLAND

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) Related Propositions.....		81(2)	0.2.
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable T. A. Hickman)	Feb. 1969	113(1)	287-8
2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable T. A. Hickman)	Feb. 1968	53(1)	455-5
—favours entrenchment			
(b) Related Propositions.....		81(2)	0.2. 0.2. 0.2.
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable T. A. Hickman)	Feb. 1969	113(1)	287-8
3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
A. <i>Political, Legal and Egalitarian Rights</i>			
(a) Related Propositions.....		81(2)	0.2.
B. <i>Linguistic rights</i>			
(a) Related Propositions.....		81(2)	0.2. 0.2.
(b) Resolution in the legislature of Newfoundland..... (Note from the S.C.C. to the Sub-Committee on Official Languages)		58	0.2.
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable J. R. Smallwood)	Feb. 1969	113(1)	241-4
—judicial procedure			
C. <i>Economic Rights</i>			

## PRINCE EDWARD ISLAND

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) 1st Constitutional Conference..... (Dean M. MacGuigan)	Feb. 1968	53(1)	319-4
2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
(a) 1st Constitutional Conference..... (Dean M. MacGuigan)	Feb.	53(1)	319-4
—agree with entrenchment			
—each level of government concedes power			
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable A. B. Campbell)	Feb. 1969	113(1)	283-4
3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
A. <i>Political, Legal and Egalitarian Rights</i>			
(a) 1st Constitutional Conference..... (Dean M. MacGuigan)	Feb. 1968	53(1)	321
—distinction of federal-provincial powers			
B. <i>Linguistic Rights</i>			
C. <i>Economic Rights</i>			

## NOVA SCOTIA

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable G. I. Smith)	Feb. 1968	53(1)	315
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable G. I. Smith)	Feb. 1969	113(1)	291
—basically accepted the Ontario view			
2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable G. I. Smith)	Feb. 1968	53(1)	315

## TERRE-NEUVE

## I. DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Propositions connexes.....		81(2)	0.2.9
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable T. A. Hickman)	Fév. 1969	113(1)	321-24

## II. DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable T. A. Hickman) —est en faveur de la garantie	Fév. 1968	53(1)	452
b) Propositions connexes.....		81(2)	0.2.9 0.2.10 0.2.7
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable T. A. Hickman)	Fév. 1969	113(1)	321-24

## TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

<i>Droits politiques, juridiques et égalitaires</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	0.2.9
<i>Droits linguistiques</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	0.2.9 0.2.10 0.2.7
b) Résolution adoptée par l'Assemblée législative de Terre-Neuve..... (Note du Secrétaire de la Conférence constitutionnelle au Sous-comité des langues officielles)		58	
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable J. R. Smallwood) —procédure judiciaire	Fév. 1969	113(1)	269-70
<i>Droits linguistiques</i>			

## ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

## DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Première Conférence constitutionnelle..... (le doyen MacGuigan)	Fév. 1968	53(1)	322-26

## DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) Première Conférence constitutionnelle..... (le doyen MacGuigan) —accepte la garantie —chaque ordre de gouvernement concède une partie de sa compétence	Fév. 1969	53(1)	322-26
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable A. B. Campbell)	Fév. 1969	113(1)	318

## TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

<i>Droits politiques, juridiques et égalitaires</i>			
a) Première Conférence constitutionnelle..... (le doyen MacGuigan) —distinction entre compétences fédérales-provinciales	Fév. 1968	53(1)	324
<i>Droits linguistiques</i>			
<i>Droits économiques</i>			

## NOUVELLE-ÉCOSSE

## DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable G. I. Smith)	Fév. 1968	53(1)	320
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable G. I. Smith) —accepte le point de vue de l'Ontario dans ses grandes lignes	Fév. 1969	113(1)	326-27

## DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable G. I. Smith)	Fév. 1968	53(1)	320
--	--------------	-------	-----



## 3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

## A. Political, Legal and Egalitarian Rights

## B. Linguistic Rights

(a) Related Propositions.....	Apr. 1968	81(2) 42	2.4.1
(b) Statement of Policy on Throne Speech..... (reference to French) Mr. G. D. Doucet Minister of Education	Mar. 1968	58	
(c) Resolution (in N.S. legislature 2 languages).....	Feb. 1969	113(1)	250-52
(d) 2nd Constitutional Conference..... Honourable G. I. Smith..... —cost of programme to be borne federally			

## C. Economic Rights

## NEW BRUNSWICK

## 1. GENERAL DISCUSSION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable L. J. Robichaud) —New Brunswick bill of rights —ombudsman in New Brunswick	Feb. 1968	53(1)	303-304
(b) Related Propositions.....		81(2)	3.6.1 3.8.2 3.7.1 3.8.1
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable L. J. Robichaud)	Feb. 1969	113(1)	281-83
(d) Continuing Committee of Officials..... (Comments on the Judicial Process and National Policy in a Federal State) —Dean M. Cohen —role of the judiciary in a reformed Constitution	May 1969	131	10-12

## 2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable L. J. Robichaud)	Feb. 1968	53(1)	303
(b) Related Propositions.....		81(2)	3.6. 3.8.
(c) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	282-8

## 3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

## A. Political, Legal and Egalitarian Rights

## B. Linguistic Rights

(a) Related Propositions.....		81(2)	3.6. 3.7.
(a) 1st Constitutional Conference..... (Dean M. Cohen)..... —discusses 5 steps proposed by the federal government —entrenchment.....	Feb. 1968	53(1)	469-7
(b) Motion presented to the New Brunswick legislature..... (Premier Robichaud) —2 official languages in New Brunswick	Mar. 1968	40	469.
(c) Bill on Official Languages..... (Note from Secretariat to Sub-Committee on Official Languages)	Apr. 1969	121	
(d) Related Propositions.....		81(2)	3.6. 3.4. 3.5. 3.6. 3.6.
(e) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable L. J. Robichaud) —2 official languages in New Brunswick.....	Feb. 1969	113(1)	282 219

## C. Economic Rights

(a) Related Propositions.....		81(2)	3.8
(b) Continuing Committee of Officials..... (Working Paper: "Regional Disparities—Alternatives in a Constitutional Formula")	Sept. 1969	159	3.

	Date	Doc. n°	Page
<b>TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS</b>			
<i>A. Droits politiques, juridiques et égalitaires</i>			
<i>3. Droits linguistiques</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	2.4.11
b) Déclaration de principe sur le discours du Trône..... (se réfère au texte français)	Avril 1968	42	
c) Résolution adoptée par l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse... (L'honorable G. I. Smith)	Mars 1968	58	
d) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable G. I. Smith)	Fév. 1969	113(1)	280-82
—le gouvernement fédéral doit défrayer le coût du programme			
<i>4. Droits économiques</i>			

## NOUVEAU-BRUNSWICK

	Date	Doc. n°	Page
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE SUR LES DROITS FONDAMENTAUX</b>			
a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable L.-J. Robichaud)	Fév. 1968	53(1)	308-10
—déclaration des droits du Nouveau-Brunswick			
—ombudsman du Nouveau-Brunswick			
b) Propositions connexes.....		81(2)	3.6.18 3.8.20 3.7.18 3.8.18
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable L.-J. Robichaud)	Fév. 1969	113(1)	316-18
d) Comité permanent des fonctionnaires..... (Commentaires sur le processus judiciaire et la politique nationale dans un État fédéral)	Mai 1969	131	11-15
—le doyen M. Cohen			
—le rôle du système judiciaire dans la nouvelle constitution			

<b>DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS</b>			
a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable L.-J. Robichaud)	Fév. 1968	53(1)	308
b) Propositions connexes.....		81(2)	3.6.18 3.8.20
c) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	316-18

**TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS**

<i>Droits politiques, juridiques et égalitaires</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	3.6.18 3.7.18 3.8.18
<i>Droits linguistiques</i>			
a) Première Conférence constitutionnelle..... (le doyen M. Cohen)	Fév. 1968	53(1)	464-68
—discute les cinq étapes proposées par le gouvernement fédéral			
—garantie			
b) Propositions présentées à l'Assemblée législative du Nouveau Brunswick (le premier ministre Louis-J. Robichaud)	Mars 1968	40	464-68
—deux langues officielles au Nouveau-Brunswick			
c) Projet de loi sur les langues officielles..... (Note du Secrétariat au Sous-comité des langues officielles)	Avril 1969	121	
d) Propositions connexes.....		81(2)	3.6.18 3.4.15 3.5.16 3.6.16 3.6.17
e) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable L.-J. Robichaud)	Fév. 1969	113(1)	316-17
—deux langues officielles au Nouveau-Brunswick.....			
246-49			
<i>Droits économiques</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	3.8.19
b) Comité permanent des fonctionnaires..... (Document de travail sur «les disparités régionales, autres solutions de formule constitutionnelle»)	Sept. 1969	159	3-6

## QUEBEC

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) "Brief on the Constitution:" (Presented by the Quebec Government to the Constitutional Conference) —need for provincial consultation.....	Feb. 1968	3	24-31 29 289-301
(b) 1st Constitutional Conference..... —synopsis of Quebec's "Brief on the Constitution" (Honourable D. Johnson)	Feb. 1968	53(1)	27-29 279-281
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable J. J. Bertrand)	Feb. 1969	113(1)	

## 2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

(a) "Brief on the Constitution:" (presented by the Quebec Government to the Constitutional Conference) —a constitutional tribunal.....	Feb. 1968	3	26, 27 28, 29 27-29
(b) Related Propositions.....		81(2)	4, 25, 46
(c) 1st Constitutional Conference..... (Honourable D. Johnson)	Feb. 1968	53(2)	289-301
(d) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable J. J. Bertrand) —the effect on the distribution of powers	Feb. 1969	113(1)	279-280

## 3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

## A. Political, Legal and Egalitarian Rights

(a) "Brief on the Constitution:" (presented by the Quebec Government to the Constitutional Conference)	Feb. 1968	3	25, 26 30
---	--------------	---	--------------

## B. Linguistic Rights

(a) "Brief on the Constitution:" (presented by the Quebec Government to the Constitutional Conference)	Feb. 1968	3	23-24
(b) Related Propositions.....		81(2)	4, 9, 14
(c) 1st Constitutional Conference..... (Honourable D. Johnson)	Feb. 1968	53(1)	451 487-91 493-95
—no need for entrenchment of this right			
(d) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable J. J. Bertrand)	Feb. 1969	113(1)	221-227
(e) Bill 85 of the Quebec Legislature..... (Note from S.C.C. to the Sub-Committee on Official Languages)	June 1969	94	

## C. Economic Rights

(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable D. Johnson)	Feb. 1968	53(1)	301
---	--------------	-------	-----

## ONTARIO

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable A. A. Wishart) —discussed the principles inherent in a bill of rights and the problems of such a bill in the Canadian context	Feb. 1968	53(1)	279-287
(b) Related Propositions.....		81(2)	5, 7, 11
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable A. A. Wishart)	Feb. 1969	113(1)	259-268

## 2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable A. A. Wishart)	Feb. 1968	53(1)	281, 287
(b) Related Propositions.....		81(2)	5, 7, 11 5, 18
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable A. A. Wishart) —only political rights to be entrenched.....	Feb. 1969	113(1)	259-268 260, 268

## 3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

## A. Political, Legal and Egalitarian Rights

(a) Related Propositions.....		81(2)	5, 18 5, 18
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable A. A. Wishart) —political rights..... —egalitarian rights..... —legal rights.....	Feb. 1969	113(1)	260-26 262-26 264-26



## QUÉBEC

## DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) «Mémoire sur la question constitutionnelle»..... (Présenté par le gouvernement du Québec à la Conférence constitutionnelle)	Fév. 1968	3	27-33
b) —nécessité de tenir des consultations provinciales Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. Johnson)	Fév. 1968	53(1)	292-306
c) —résumé du «Mémoire sur la question constitutionnelle du Québec» Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable J.-J. Bertrand)	Fév. 1969	113(1)	313-15

## DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) «Mémoire sur la question constitutionnelle»..... (présenté par le gouvernement du Québec à la Conférence constitutionnelle)	Fév. 1968	3	27-33
b) —un tribunal constitutionnel Propositions connexes.....		81(2)	4.25.46
c) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. Johnson)	Fév. 1968	53(1)	292-306
d) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable J.-J. Bertrand)	Fév. 1969	113(1)	313-15
—les conséquences sur la répartition des compétences			

## TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

<i>Droits politiques, juridiques et égalitaires</i>			
a) «Mémoire sur la question constitutionnelle»..... (présenté par le gouvernement du Québec à la Conférence constitutionnelle)	Fév. 1968	3	27-33
<i>Droits linguistiques</i>			
a) «Mémoire sur la question constitutionnelle»..... (présenté par le gouvernement du Québec à la Conférence constitutionnelle)	Fév. 1968	3	24-27
b) Propositions connexes.....		81(2)	4.9.14
c) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. Johnson)	Fév. 1968	53(1)	448 480-82 486-88
d) —il n'est pas nécessaire de garantir ce droit Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable J.-J. Bertrand)	Fév. 1969	113(1)	249-54
e) Le projet de loi 85 de l'Assemblée législative du Québec.....	Juin 1969	94	
<i>Droits économiques</i>			
a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. Johnson)	Fév. 1968	53(1)	306

## ONTARIO

## DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable A. A. Wishart)	Fév. 1968	53(1)	282-92
—discute les principes inhérents à une déclaration des droits et les problèmes que posent cette déclaration dans le contexte canadien			
b) Propositions connexes.....		81(2)	5.8.15
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable A. A. Wishart)	Fév. 1969	113(1)	290-300

## DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable A. A. Wishart)	Fév. 1968	53(1)	282-92
b) Propositions connexes.....		81(2)	5.8.15 5.20.41
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable A. A. Wishart)	Fév. 1969	113(1)	290-300
—seuls les droits politiques doivent être garantis			

## TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

<i>Droits politiques, juridiques et égalitaires</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	5.20.41 5.20.42
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable A. A. Wishart)	Fév. 1969	113(1)	290-300
—droits politiques			
—droits égalitaires			
—droits juridiques			

	Date	Doc. No.	Page
<b>B. Linguistic Rights</b>			
(a) French language schools in Ontario.....	1968	41	1-4
(statement by Hon. W. G. Davis Minister of Education)			4-20
—secondary school legislation etc.....	1968	58	
(b) Bill 140-141 (Ontario Legislature).....		81(2)	5.6.12
—amendments			5.7.13
(c) Related Propositions.....			259
(d) 1st Constitutional Conference.....	Feb. 1968	53(1)	267
(Honourable J. Robarts)			229-231
(e) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	231-234
(Honourable A. A. Wishart)			
—Honourable J. Robarts.....			
—Honourable W. G. Davis.....			

**C. Economic Rights****MANITOBA****1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS**

	Date	Doc. No.	Page
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	269-75
(Honourable S. R. Lyon)			
—discusses the use of the common law			
—Weir Government			
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	Ch. 4
(Honourable E. Schreyer)			
—statement of new policy			

**2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS**

(a) Related Propositions (of Weir Government).....		81(2)	6.5.1
—oppose entrenchment			
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	269-75
(Honourable S. R. Lyon)			
—prefer common law and ordinary statute law			
—Weir Government			
(c) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	Ch. 4
(Honourable E. Schreyer)			
—statement of new policy			

**3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS****A. Political, Legal and Egalitarian Rights**

(a) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	Ch. 4
(Honourable E. Schreyer)			
—statement of new policy			
—political rights.....			1-3
—legal rights.....			3
—egalitarian rights.....			4

**B. Linguistic Rights**

(a) 1st Constitutional Conference.....	Feb. 1968	53(1)	453-5
(Honourable S. R. Lyon, A. G. of Manitoba)			
—stressed substance over implementation			
(b) Related Propositions (of Weir Government).....		81(2)	6.4.1
(c) Bill 59 to amend Public Schools Act.....	Apr. 1967	58	
(Note from S.C.C. to Sub-Committee on official Languages)			
(d) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	Ch. 4
(Honourable E. Schreyer)			
—statement of new policy			

**C. Economic Rights**

(a) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	Ch. 4
(Honourable E. Schreyer)			p. 4
—statement of new policy			

	Date	Doc. n°	Page
<i>Droits linguistiques</i>			
a) Les écoles de langue française en Ontario..... (déclaration de l'honorable W. G. Davis, ministre de l'Éducation) —législation sur les écoles secondaires etc.	1968	41	1-8
b) le bill 140-141 (Assemblée législative de l'Ontario)..... —amendements	1968	58	
c) Propositions connexes.....		81(2)	5.7.12 5.7.13
d) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable J. Roberts)	Fév. 1968	53(1)	264
e) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable A. A. Wishart) —L'honorable J. Roberts..... L'honorable W. G. Davis.....	Fév. 1969	113(1)	299 254-59 259-62

*Droits économiques*

## MANITOBA

## DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable S. R. Lyon) —discute l'usage du droit coutumier —le gouvernement Weir	Fév. 1969	113(1)	301-08
b) Troisième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. Schreyer) —énoncé d'une nouvelle politique	Déc. 1969	207	Ch. 4

## DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) Propositions connexes (du gouvernement Weir)..... —s'opposent à la garantie		81(2)	6.6.13
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable S. R. Lyon) —préfère le droit coutumier et les lois ordinaires —le gouvernement Weir	Fév. 1969	113(1)	301-08
c) Troisième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. Schreyer) —énoncé d'une nouvelle politique	Déc. 1969	207	Ch. 4

## TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

*Droits politiques, juridiques et égalitaires*

a) Troisième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. Schreyer) —énoncé d'une nouvelle politique —droits politiques..... —droits juridiques..... —droits égalitaires.....	Déc. 1969	207	Ch. 4 1-3 3-4 4
---	--------------	-----	--------------------------

*Droits linguistiques*

a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable S. R. Lyon, procureur général du Manitoba) —souligne que la substance est plus importante que la mise en œuvre	Fév. 1968	53(1)	450
b) Propositions connexes (du gouvernement Weir).....		81(2)	6.5.11
c) Le bill 59 modifiant la Public Schools Act..... (Note du Secrétariat de la Conférence constitutionnelle au Sous-Comité des langues officielles)	Avril 1967	58	
d) Troisième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. Schreyer) —énoncé d'une nouvelle politique	Déc. 1969	207	Ch. 6

*Droits économiques*

a) Troisième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. Schreyer) —énoncé d'une nouvelle politique	Déc. 1969	207	Ch. 4 p. 5
---	--------------	-----	---------------



## SASKATCHEWAN

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable D. V. Heald) —Reviews U.S. position	Feb. 1969	113(1)	284-86
2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
(a) Related Propositions.....		81(2)	7.2.11 7.2.10
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable D. V. Heald) —limited entrenchment	Feb. 1969	113(1)	284-86
3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
A. <i>Political, Legal and Egalitarian Rights</i>			
(a) Related Propositions.....		81(2)	7.2.11
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable D. V. Heald) —entrench political rights	Feb. 1969	113(1)	284-86
B. <i>Linguistic Rights</i>			
(a) Related Propositions.....		81(2)	7.2.10
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable D. V. Heald) (Honourable Mr. Coderre) —express concern over Official Languages Bill —issue of jurisdiction	Feb. 1969	113(1)	242-49
(c) School Act (use of language), s.209-210..... (Note from S.C.C. to Sub-Committee on Official Languages)		58	
C. <i>Economic Rights</i>			

## ALBERTA

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable E. C. Manning)	Feb. 1968	53(1)	305-15
2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable E. C. Manning) —questions entrenchment —constitutionality of proposed procedure.....	Feb. 1968	53(1)	305-15 461 475-79 485-87 499
(b) Related Propositions.....		81(2)	8.3.9 8.1.3 8.1.4 8.3.8
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable E. H. Gerhart)	Feb. 1969	113(1)	292
(d) Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference..... (Honourable H. E. Strom) —judicial vs. legislative review	Dec. 1969	209	11-13
3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS			
A. <i>Political, Legal and Egalitarian Rights</i>			
(a) Related Propositions.....		81(2)	8.3.9
B. <i>Linguistic Rights</i>			
(a) 1st Constitutional Conference..... (Honourable E. C. Manning) —constitutionality of proposed procedure.....	Feb. 1968	53(1)	311-15 461 475-79 485-87 499
(b) Related Propositions.....		81(2)	8.3.9 8.1.3 8.1.4 8.2.5 8.2.6 8.2.7 8.3.8

## SASKATCHEWAN

DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMEN-  
TAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. V. Heald) —étude la position américaine	Fév. 1969	113(1)	318-21

## DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) Propositions connexes.....		81(2)	7.2.11 7.2.10 318-21
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. V. Heald) —garantie limitée	Fév. 1969	113(1)	

TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES  
DROITS*Droits politiques, juridiques et égalitaires*

a) Propositions connexes.....		81(2)	7.2.11
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. V. Heald) —garantie des droits politiques	Fév. 1969	113(1)	318-21

*Droits linguistiques*

a) Propositions connexes.....		81(2)	7.2.10
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable D. V. Heald) (L'honorable M. Coderre) —expriment leur inquiétude face à certains aspects du projet de loi sur les langues officielles —problème de compétence	Fév. 1969	113(1)	271-79

c) School Act (usage de la langue), articles 209 et 210..... (Note du Secrétariat de la Conférence constitutionnelle au Sous-comité des langues officielles)		9	
--	--	---	--

*Droits économiques*

## ALBERTA

DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMEN-  
TAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. C. Manning)	Fév. 1968	53(1)	310-18

## DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. C. Manning) —conteste la garantie —constitutionnalité de la procédure proposée.....	Fév. 1968	53(1)	310-18 456 470-72 478-80 492
--	--------------	-------	--

b) Propositions connexes.....		81(2)	8.3.9 8.1.3 8.1.4 8.3.8
-------------------------------	--	-------	----------------------------------

c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. H. Gerhart)	Fév. 1969	113(1)	327
d) Exposé de vues préparé pour la troisième Conférence constitutionnelle... (L'honorable H. E. Strom) —le contrôle judiciaire contre le contrôle législatif	Déc. 1969	209	8-9

TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES  
DROITS*Droits politiques, juridiques et égalitaires*

a) Propositions connexes.....		81(2)	8.3.9
<i>Droits linguistiques</i>			
a) Première Conférence constitutionnelle..... (L'honorable E. C. Manning) —constitutionnalité de la procédure proposée.....	Fév. 1968	53(1)	314-18 456 470-72 478-80 492

b) Propositions connexes.....		81(2)	8.3.9 8.1.3 8.1.4 8.2.5 8.2.6 8.2.7 8.3.8
-------------------------------	--	-------	---

	Date	Doc. No.	Page
(c) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable H. E. Strom)	Feb. 1969	113(1)	218-19
—opposes Official Languages Bill			
(d) Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference..... (Honourable H. E. Strom)	Dec. 1969	209	13-14
(e) Bill 34—"An Act to Amend the School Act".....	Apr. 1968	58	
(Note from S.C.C. to Sub-Committee on Official Languages)			

## BRITISH COLUMBIA

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

## 2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.4.8.
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable L. R. Peterson)	Feb. 1969	113(1)	289-91
—disagrees with full entrenchment			

## 3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

A. *Political, Legal and Egalitarian Rights*

	Date	Doc. No.	Page
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.4.8.
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable L. R. Peterson)	Feb. 1969	113(1)	291
—limited entrenchment of political rights			

B. *Linguistic Rights*

	Date	Doc. No.	Page
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.4.8.
(b) 2nd Constitutional Conference..... (Honourable L. R. Peterson)	Feb. 1969	113(1)	9.3.7 253-54
—issue of compulsion			
(c) Use of Language in Courts (2 cases).....	Apr. 1969	92	
—Regina V. Watts 1 D.L.R. 3d 239			
—Regina V. Watts 69 D.L.R. 2d 526			
(Notes from S.C.C. to Sub-Committee on Official Languages)			

C. *Economic Rights*

	Date	Doc. No.	Page
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.4.8.

## GENERAL SOURCES

## 1. GENERAL DISCUSSIONS OF FUNDAMENTAL RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) Briefing Paper on Discussions of the Continuing Committee of Officials (Table of contents)—Meeting No. 2.....	Feb. 1969	75 111	9 36-42
(b) Briefing Paper on Discussions of Ministerial Committee on Fundamental Rights.....	Dec. 1969	194	1
(c) Progress Report of the Ministerial Committee on Fundamental Rights— Meeting No. 2.....	Nov. 1969	180	
(d) Principle Federal and Provincial Statutes on Fundamental Rights.....	July 1969	154	
(e) "Civil Liberties in Canada"—Schmeiser (Oxford University Press, 1964)			
(f) "The Canadian Bill of Rights"—Tarnopolsky (Carswell, Co. Ltd. Toronto, 1966)			
(g) "A Democratic Approach to Civil Liberties"—Russell (19 University of Toronto Law Journal, 1969)			

## 2. A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

	Date	Doc. No.	Page
(a) Briefing Paper on Discussions of the Continuing Committee of Officials (table of contents)—Meeting No. 2.....	Feb. 1969	75	33-3 39-4
(b) Briefing Paper on Discussions of Ministerial Committee on Fundamental Rights.....	Dec. 1969	194	2-3
(c) "The Case Against the Canadian Charter of Human Rights"—Smiley (2 Canadian Journal of Political Science, P 227, 1969)			



	Date	Doc. n°	Page
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable H. E. Strom)	Fév. 1969	113(1)	245
d) exposé de vues préparé pour la troisième Conférence constitutionnelle.... (L'honorable H. E. Strom)	Déc. 1969	209	9-10
e) le bill 34, «An Act to Amend the School Act»..... (Note du Secrétariat de la Conférence constitutionnelle au Sous-comité des langues officielles)	Avril 1968	58	

## COLOMBIE-BRITANNIQUE

DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMEN-  
TAUX

	Date	Doc. n°	Page
DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.4.8
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable L. R. Peterson)	Fév. 1969	113(1)	324-26
—rejette la garantie totale			

TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES  
DROITS

<i>Droits politiques, juridiques et égalitaires</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.4.8
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable L. R. Peterson)	Fév. 1969	113(1)	325-26
—la garantie limitée des droits politiques			
<i>Droits linguistiques</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.4.8
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... (L'honorable L. R. Peterson)	Fév. 1969	113(1)	9.3.7 283-84
—la question de contrainte			
c) Usage de la langue devant les tribunaux (2 cas)..... —Regina C. Watts 1 D.L.R. 3 <sup>e</sup> , 526 —Regina C. Watts 69 D.L.R. 2 <sup>e</sup> , 526 (Notes du Secrétariat de la Conférence constitutionnelle au Sous-comité des langues officielles)	Avril 1969	92	
<i>Droits économiques</i>			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.4.8

## SOURCES DIVERSES

DISCUSSIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS FONDAMEN-  
TAUX

	Date	Doc. n°	Page
a) Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires.....	Fév. 1969	75	9 39-45
(Table des matières)—2 <sup>e</sup> réunion.....		111	
b) Document d'information sur les discussions du Comité ministériel des droits fondamentaux.....	Déc. 1969	194	1-2
c) Rapport intérimaire du Comité ministériel des droits fondamentaux— 2 <sup>e</sup> réunion.....	Nov. 1969	180	
d) Principales lois fédérales et provinciales sur les droits fondamentaux.....	Juillet 1969	154	
e) «Civil Liberties in Canada», Schmeiser (Oxford University Press, 1964)			
f) «The Canadian Bill of Rights», Tarnopolsky, (Carswell, Co. Ltd., Toronto, 1966)			
g) «A Democratic Approach to Civil Liberties», Russell (19 University of Toronto, Law Journal, 1969)			
DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS			
a) Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires..... (Table des matières)—2 <sup>e</sup> réunion	Fév. 1969	75	36-38 42-45
b) Document d'information sur les discussions du Comité ministériel des droits fondamentaux.....	Déc. 1969	194	2-4
c) «The Case Against the Canadian Charter of Human Rights»,—Smiley (2 Canadian Journal of Political Science, p. 227, 1969)			

## 3. CONTENTS OF A CONSTITUTIONAL BILL OF RIGHTS

A. *Political, Legal and Egalitarian Rights*

	Date	Doc. No.	Page
(a) Briefing Paper on Discussions of the Continuing Committee of Officials (Table of Contents)—Meeting No. 2.....	Feb. 1969	75 111	37-38
(b) Briefing Paper on Discussions of Ministerial Committee on Fundamental Rights.....	Dec. 1969	194	4-6

B. *Linguistic Rights*

(a) Briefing Paper on Discussions of the C.C.O. (Table of Contents)—Meeting No. 2.....	Feb. 1969	75 111 62	7, 8 25-33 33
(b) Summary of recommendations of the B & B Commission.....			
(c) Progress Report of the Ministerial Committee on Official Languages—Meeting No. 2.....	Nov. 1969	182	
(d) "Language Guarantees and the Power to Amend the Canadian Constitution"—(12 McGill Law Journal, P 502, 1967)			

C. *Economic Rights*

(a) Briefing Paper on Discussions of the C.C.O. (Table of Contents)—Meeting No. 2.....	Feb. 1969	75 111	41
--	-----------	-----------	----

## 3. TENEUR DE LA DÉCLARATION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS

A. *Droits politiques, juridiques et égalitaires*

a) Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires.....	Fév. 1969	75	39-41
(Table des matières)—2 <sup>e</sup> réunion			
b) Document d'information sur les discussions du Comité ministériel des droits fondamentaux.....	Déc. 1969	194	4-7

B. *Droits linguistiques*

a) Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires.....	Fév. 1969	75	7, 8 26-3 41
(Table des matières)—2 <sup>e</sup> réunion			
b) Résumé des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.....		62	
c) Rapport intérimaire du Comité ministériel des langues officielles—2 <sup>e</sup> réunion.....	Nov. 1969	182	7
d) «Language Guarantees and the Power to Amend the Canadian Constitution»—de Mestral & Fraiberg (12 McGill Law Journal, p. 502, 1967)			

C. *Droits économiques*

a) Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires.....	Fév. 1969	75	45
(Table des matières)—2 <sup>e</sup> réunion.....		111	

FEDERAL GOVERNMENT—SECTION 1  
 Extracted From Document 81(2)  
 —Related Propositions

Subject: FUNDAMENTAL RIGHTS

A charter of Fundamental rights should be entrenched in the Constitution and should include the following provisions.

10.1.5 The Charter should recognize and guarantee in Canada the following human rights and fundamental freedoms:

- (a) freedom of conscience and religion;
- (b) freedom of speech;
- (c) freedom of assembly and association;
- (d) freedom of the press;
- (e) the right of the individual to life, and the liberty and security of the person, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;
- (f) the right of the individual to the enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except according to law;
- (g) the right of the individual to the equal protection of the law.

The rights and freedoms referred to here are essentially the same as the traditional rights included in Section 1 of the Canadian Bill of Rights. The guarantee of property has been treated somewhat differently, requiring procedure "according to law" rather than "due process". This is to indicate that what would be required for the protection of property is procedural fairness, whereas the term "due process" might be capable of a broader meaning which could unduly limit legislative action.

10.1.6 The Charter should also recognize and guarantee in Canada the following rights:

- (a) the right of the individual to be secure against unreasonable searches and seizures;
- (b) the right of a person who has been arrested or detained,
  - (i) to be informed promptly of the reason for his arrest or detention,
  - (ii) to retain and instruct counsel without delay, and
  - (iii) to the remedy by way of *habeas corpus* for the determination of the validity of his detention and for his release if the detention is not lawful;

- (c) the right of a person not to give evidence before any court, tribunal, commis-

GOVERNEMENT FÉDÉRAL—SECTION 1  
 Extrait du Document 81(2)  
 —Propositions connexes

Objet: Les droits fondamentaux

La Charte devrait reconnaître et garantir, au Canada, les droits de l'homme et les libertés fondamentales suivants:

10.1.5. Il convient d'inclure dans la constitution une Charte des droits fondamentaux qui renfermerait les dispositions suivantes:

- a) la liberté de conscience et de religion;
- b) la liberté de parole;
- c) la liberté de réunion et d'association;
- d) la liberté de presse;
- e) le droit de tout individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et le droit de s'en voir privé que par l'application d'une loi équitable;
- f) le droit de l'individu à la jouissance de ses biens; et le droit de ne s'en privé que par l'application régulière de la loi;

- g) le droit de tous les individus à être protégés également par la loi.

Les droits et libertés dont il est ici question sont essentiellement les mêmes que les droits traditionnels qui sont énoncés dans la première partie de la Déclaration canadienne des droits. Les garanties relatives à la propriété sont abordées sous un angle légèrement différent de façon à établir des procédures «selon la loi» et non en fonction de «l'application régulière de la loi». Il faut entendre par là que l'équité des procédures serait le facteur nécessaire à la protection de la propriété, tandis que l'expression «l'application régulière» se prêterait à une plus large interprétation susceptible de limiter indûment l'action législative.

10.1.6 La Charte devrait aussi reconnaître et garantir, au Canada, les droits suivants:

- a) le droit de l'individu d'être protégé contre toute perquisition ou saisie déraisonnable;
- b) le droit d'une personne arrêtée ou détenue
  - (i) d'être promptement informée des motifs de son arrestation ou de sa détention,
  - (ii) de choisir un avocat sans délai et de le constituer son défenseur, et
  - (iii) d'invoquer l'*habeas corpus* pour qu'il soit jugé de la validité de sa détention et que sa libération soit ordonnée si la détention n'est pas légale;
- c) le droit d'une personne de ne pas témoigner devant une cour, un tribunal,



sion, board or other authority if he is denied counsel, protection against self-crimination, or other constitutional safeguards;

(d) the right of a person to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

(e) the right of a person charged with an offence to be presumed innocent until proved guilty according to law in a fair hearing by an independent and impartial tribunal, and the right not to be denied reasonable bail without just cause;

(f) the right of a person to the assistance of an interpreter in any proceedings in which he is involved as a party or witness, before a court, commission, board or other tribunal, if he does not understand or speak the language in which such proceedings are conducted;

(g) the right of a person not to be held guilty of an offence on account of any act or omission which at the time of its commission or omission did not constitute an offence, and the right of a person on being found guilty of an offence not to be subjected to a penalty heavier than the one applicable at the time the offence was committed;

(h) the right of a person not to be subjected to cruel and unusual treatment or punishment.

This section includes most of the traditional "legal" rights protected by the Canadian Bill of Rights. The rights referred to in paragraphs (a) and (g) have been proposed in addition.

10.2.7 The Charter should also provide that every individual in Canada is entitled not to be discriminated against by reason of race, colour, national or ethnic origin, religion, or sex

(a) in employment or in membership in any professional, trade or other occupational association;

(b) in owning, renting, holding or otherwise possessing property;

(c) in obtaining public accommodation, facilities and services.

This section states the rights against discrimination broadly, in effect forbidding both public and private discrimination in such

une commission, un office, un conseil ou tout autre autorité si on lui refuse les services d'un avocat, la protection contre son propre témoignage ou l'exercice de toute garantie d'ordre constitutionnel;

d) le droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

e) le droit d'une personne accusée d'un délit d'être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, après une audition impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et non préjugé, ou de ne pas être privée sans juste cause du droit à un cautionnement raisonnable;

f) le droit d'une personne à l'assistance d'un interprète dans des procédures judiciaires, elle est mise en cause ou est partie à une procédure, devant une cour, une commission, un office, un conseil ou autre tribunal, si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue dans laquelle se déroulent ces procédures;

g) le droit d'une personne de ne pas être reconnue coupable d'un délit pour toute action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas un délit, et le droit d'une personne déclarée coupable d'un délit de ne pas être soumise à une peine plus sévère que celle qui était applicable au moment où le délit a été commis;

h) le droit d'une personne de ne pas être soumise à des peines ou traitements cruels et inusités.

Cet article englobe la plupart des droits «juridiques» traditionnels protégés par la Déclaration canadienne des droits. Les droits mentionnés aux paragraphes a) et g) viennent s'y ajouter.

10.2.7. La Charte devrait aussi prévoir que tout individu au Canada a le droit d'être assuré que l'on n'utilisera pas de discrimination à son endroit, en raison de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, de sa religion ou de son sexe lorsqu'il s'agit

a) d'obtenir de l'emploi ou d'être admis dans une association professionnelle, ouvrière ou toute autre association de même nature;

b) de posséder des biens par voie de propriété, de location, de jouissance ou autrement;

c) d'utiliser des lieux, des installations ou des services publics.

Sont énoncés dans cet article les droits fondamentaux qui constituent un obstacle à la discrimination en général; ils interdisent de fait toute discrimination

natters. Legislation by Parliament and the legislatures would continue to be desirable in order to give full effect to these rights, particularly with respect to discrimination practised by private citizens.

0.3.8 The Charter should also recognize and guarantee with respect to the English and the French language

(a) the right of the individual to the use of either language in the Houses of Parliament of Canada and in the legislatures of all the provinces;

(b) the right of the individual to have access, in both languages, to records, journals, and enactments of

(i) the Parliament of Canada,

(ii) the legislatures of New Brunswick, Ontario and Quebec,

(iii) the legislature of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population, and

(iv) the legislature of any province where that legislature has declared that English and French are the official languages of the province;

(c) the right of the individual to use either language, without prejudice by reason of the language he employs, when appearing in or giving evidence in, or in any pleading or process in or issuing from

(i) any judicial or quasi-judicial body established by the Constitution or Parliament of Canada,

(ii) the superior courts of New Brunswick, Ontario and Quebec,

(iii) the superior courts of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population, and

(iv) the superior courts of any province in which the legislature has declared that English and French are the official languages of the province.

The effect of such a guarantee should be that, in the courts referred to, parties, witnesses, and counsel could use either language they choose. Because it is provided that any person can exercise this right without prejudice to his interests, there would be an implied obligation on the courts in some circumstances to provide translation services to translate his evidence or submission.

Although the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism recommended a full range of court facilities in both languages

les secteurs public ou privé. Il serait souhaitable que le Parlement et les législatures continuent de légiférer afin de rendre ces droits pleinement efficaces, notamment en ce qui concerne la discrimination pratiquée par de simples citoyens.

10.3.8. La Charte devrait aussi reconnaître et garantir, en ce qui concerne la langue anglaise et la langue française

a) le droit de l'individu d'utiliser l'une ou l'autre langue dans les Chambres du Parlement du Canada et dans les législatures de toutes les provinces;

b) le droit de l'individu d'avoir accès, dans les deux langues, aux dossiers, journaux et édits

(i) du Parlement du Canada,

(ii) des législatures du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,

(iii) de la législature de toute province où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population,

(iv) de la législature de toute province qui a proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.

c) le droit de l'individu de faire usage de l'une ou l'autre langue, sans subir aucun préjudice du fait de la langue dont il se sert, lorsqu'il est partie ou témoigne dans tout plaidoyer ou toute procédure, auprès de ou émanant de

(i) toute institution judiciaire ou quasi-judiciaire établie par la constitution ou par le Parlement du Canada,

(ii) toute cour supérieure du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,

(iii) toute cour supérieure des provinces où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population, et

(iv) toute cour supérieure des provinces dont les législatures ont proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province.

10.4.8 Cette garantie devrait avoir pour résultat, dans l'enceinte des tribunaux en question, de permettre aux parties en présence, aux témoins et aux procureurs de recourir à la langue de leur choix. Vu que chaque personne serait habilitée à exercer ce droit sans préjudice de ses intérêts, les tribunaux seraient parfois tenus d'assurer certains services de traduction pour traduire le plaidoyer ou le témoignage de ladite personne.

Bien que la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme préconise l'application de toute une gamme de ser-

in "bilingual districts", including lower courts, they are not dealt with here. It appeared preferable to leave this matter for legislative action in each province.

(d) the right of the individual to communicate in either language

(i) with the head office of every department and agency of the Government of Canada,

(ii) with the head office of every department and agency of the governments of New Brunswick, Ontario and Quebec,

(iii) with the head office of every department and agency of the government of any province in which each language is the mother tongue of at least ten per cent of the population,

10.4.8 (iv) with the head office of every department and agency of the government of any province in which the legislature has declared that English and French are the official languages of the province, and

(v) with the principal offices of every department and agency of the Government of Canada, or the principal offices of every department and agency of the government of a province, in any area where a substantial proportion of the population has the language of his choice as its mother tongue.

It will be noted that bilingual districts—where, the Royal Commission recommended, there should be a full range of bilingual facilities—are not referred to as such in this proposition. The general principle of the "substantial proportion" is stated in this paragraph and it is suggested that a constitutional declaration of rights may not be able to go any farther in attempting to provide for the mechanics of applying the basic principle.

The Royal Commission recommended that bilingual services also be provided by local governments in bilingual districts. It appeared preferable to leave this matter for legislative action in each province.

(e) the right of the individual to have English or French as his main language of instruction in publicly supported schools in areas where the language of instruction of his choice is the language of instruction of choice of a sufficient number of persons to justify the provision of the necessary facilities.

vices bilingues dans les tribunaux situés dans des «districts bilingues», y compris les tribunaux inférieurs, aucune mention n'en est faite ici. On a jugé préférable, à cet égard, de laisser à chaque province le soin de régler la question.

d) le droit de l'individu de communiquer dans l'une ou l'autre langue avec

(i) le siège principal de tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada,

(ii) le siège principal de tout ministère ou organisme des gouvernements du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec,

(iii) le siège principal de tout ministère ou organisme du gouvernement d'une province où chacune des deux langues est la langue maternelle d'au moins dix pour cent de la population,

(iv) le siège principal de tout ministère ou organisme du gouvernement d'une province dont les législatures ont proclamé l'anglais et le français langues officielles de la province, et

(v) les principaux bureaux de tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada ou les principaux bureaux de tout ministère ou organisme du gouvernement de la province dans toute région où la langue de choix est la langue maternelle d'une proportion importante de la population.

Il y a lieu de remarquer que la présente proposition ne fait pas état des districts bilingues dans lesquels la Commission royale a recommandé qu'une gamme complète des services bilingues soit offerte. Le concept général d'une «proportion importante» est énoncé dans ce paragraphe et le gouvernement canadien est d'avis qu'une déclaration constitutionnelle des droits ne peut guère aller plus loin quant à l'instauration éventuelle des mécanismes d'application du principe de base.

La Commission royale a recommandé que les services bilingues soient aussi offerts aux gouvernements locaux dans les districts bilingues. Il semble préférable de laisser à chaque province le soin de prendre les mesures qui s'imposent.

e) le droit de l'individu à être éduqué en anglais ou en français, dans les écoles publiques, dans les régions où la langue d'enseignement de son choix est aussi la langue d'enseignement choisie par un nombre suffisant de personnes pour justifier l'établissement des institutions nécessaires.



All these suggested guarantees in section 4 allow the general pattern of, and do not derogate from, the language rights recommended by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. The Royal Commission dealt with a broad range of requirements, both constitutional and legislative, and it was not thought feasible to translate all of these into a declaration of individual rights.

10.5.10 It should be provided that nothing in the Charter shall be deemed to confer any legislative authority on the Parliament of Canada or on the legislature of a province which Parliament or the legislature did not respectively enjoy before the adoption of the Charter.

This section is intended to make clear that the enhancement of the legislative power of the Parliament of the legislatures is to be effected by the adoption of the Charter. No legislative power of enforcement of the guaranteed rights is to be transferred from the legislatures to Parliament or vice versa. (The Charter will, of course, diminish to some extent the legislative powers of both Parliament and the legislatures to the extent that it transfers its fundamental rights beyond legislative competence.)

With such a provision in the Charter it would also be clear that responsibility for enforcement of the Charter would rest with the governments which now have jurisdiction in these respective fields. The Charter would in some ways be self-executing, in that it would forbid certain forms of governmental or private action which would violate it. Where the courts had the opportunity they would apply the sanction of invalidity to statutes, regulations, executive acts, private contracts, etc., which contravened the guaranteed rights. But in other areas—for example, in the prohibition of discrimination in employment or the provision of counsel or interpretation in judicial proceedings—some positive governmental action would be required to make the rights effective. In such cases Parliament or the legislatures would have the power to give effect to these rights, depending on whether the matter involved pertained to federal or provincial areas of jurisdiction.

10.5.11 It should be provided that where Parliament has declared a state of war, invasion or insurrection, real or apprehended, to exist, legislation enacted by Parliament which expressly provides therein that it shall operate notwithstanding this Charter, and any laws authorized by that legislation, shall not be invalid by reason only of conflict with the guarantees of rights and freedoms expressed in the Charter.

Toutes les garanties ainsi préconisées au paragraphe 4 sont en tous points conformes aux recommandations sur les droits linguistiques de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ladite Commission a traité d'un grand nombre d'exigences tant sur le plan constitutionnel que législatif, mais il ne fut pas jugé pratique de transposer chacune de ces exigences dans une déclaration constitutionnelle des droits.

10.5.10 Il devrait être établi qu'aucune disposition de la Charte ne doit être interprétée comme conférant au Parlement du Canada ou aux législatures provinciales une autorité législative que le Parlement ou les législatures ne possédaient pas avant l'adoption de la Charte.

Le présent article a pour objet de préciser que l'adoption de la Charte n'aura pas pour effet d'accroître la compétence législative du Parlement ou des législatures. Aucun pouvoir d'ordre législatif tendant à faire respecter les droits garantis ne sera transféré des législatures au Parlement, ou vice versa. (Bien entendu, la Charte diminue, dans une certaine mesure, les pouvoirs législatifs aussi bien du Parlement que des législatures dans la mesure où elle soustrait les droits fondamentaux à toute ingérence législative.)

D'autre part, l'existence d'une telle disposition dans la Charte établirait nettement que l'application de cette Charte incomberait aux gouvernements qui sont actuellement compétents dans ces divers domaines. La Charte s'appliquerait directement en interdisant certaines formes d'interventions gouvernementales ou individuelles susceptibles d'en enfreindre les dispositions. Lorsque la chose s'avérerait possible, les tribunaux pourraient prononcer la nullité des statuts, règlements, ordonnances, contrats privés, etc., qui transgressent les droits garantis. Dans d'autres secteurs (e.g. le droit à ne pas être victime de discrimination dans le domaine de l'emploi, le droit aux services d'un avocat ou d'un interprète lors de procédures judiciaires, etc.), une intervention du gouvernement s'imposerait afin de faire sanctionner ces droits. En de tels cas, le Parlement ou les législatures auraient le pouvoir de faire respecter ces droits selon qu'ils relèvent de la juridiction fédérale ou provinciale.

10.6.11 Il devrait être établi que lorsque le Parlement déclare qu'il existe un état de guerre, une invasion ou une insurrection, réels ou appréhendés, toute mesure législative adoptée par le Parlement et qui prévoit expressément que ladite mesure s'applique nonobstant la présente Charte, et toutes les lois autorisées par cette mesure législative ne seront pas invalides du seul fait qu'elles entrent en conflit avec les garanties des droits

In every country it has been found necessary to limit certain of the ordinary human rights and freedoms during wars and similar emergencies.

When the Canadian Bill of Rights was passed, the War Measures Act was amended to provide that upon a proclamation of war duly approved by Parliament, nothing done under that Act should be deemed to abridge rights or freedoms in the Canadian Bill of Rights. Section 7 as proposed above would require not only a general declaration of a state of war, but also an express statement by Parliament in its legislation of an intention to abridge rights in the Charter of Human Rights, for any law to have that effect.

#### NEWFOUNDLAND—SECTION 2

Extracted from Document 58

##### RESOLUTION

Be it resolved by the House of Assembly in Legislative Session convened, that

- (a) the English and French languages shall have full rights of usage in all debates of this House; and
- (b) it is desirable to make arrangements for translating into the French language, for the convenient reference of the French speaking people of Canada, statutes of the Province enacted in the future.

Extracted from Document 81(2)—Related Propositions

0.2.7 The Constitution shall recognize the English and French as the founding races of Canada and shall contain the necessary provisions to ensure that citizens of French descent residing in Canada outside Quebec shall enjoy the same rights with respect to the French language and the preservation of their cultural heritage as citizens of English descent enjoy in Quebec with regard to their language and culture.

Subject: Fundamental Rights

0.2.9 The Constitution shall contain a charter of fundamental rights and freedoms embracing, *inter alia*, political, legal, egalitarian and linguistic rights, freedom of expression, freedom of conscience and worship, freedom of assembly and association, the exercise of individual franchise, the security of the person and the protection of property.

et de libertés reconnus dans la présente Charte.

Dans tous les pays, il s'est révélé nécessaire de restreindre quelques-uns des droits et libertés de l'individu en temps de guerre ou de crise nationale.

Lors de l'adoption de la Déclaration canadienne des droits, la Loi sur les mesures d'urgence fut modifiée de façon à stipuler qu'advenant toute déclaration de guerre dûment approuvée par le Parlement, aucune décision rendue en vertu de cette loi ne devrait être censée restreindre les droits ou libertés énoncés dans la Déclaration canadienne des droits. L'article 7 ci-dessus exigerait non seulement que l'état de guerre fasse l'objet d'une déclaration générale, mais aussi que le Parlement formule, dans le cadre d'un texte de loi, une déclaration formelle, tendant à restreindre les droits énoncés dans la Charte des droits de l'homme.

#### TERRE-NEUVE—SECTION 2

Extrait du document 58

##### RÉSOLUTION

L'Assemblée réunie en session législative décide

- a) que les langues anglaise et française puissent être utilisées de plein droit dans tous les débats à l'Assemblée; et
- b) il est souhaitable de prendre les dispositions nécessaires pour la traduction vers le français de toutes les lois promulguées dans la province à l'avenir, pour que la population d'expression française puisse les consulter facilement.

Extrait du document 81 (2)  
Propositions connexes

0.2.7 La Constitution doit reconnaître les races anglaise et française comme races fondatrices du Canada. Elle doit contenir les dispositions nécessaires pour que les citoyens de descendance française, qui sont domiciliés au Canada ailleurs que dans la province de Québec, se voient reconnaître, quant à l'emploi de la langue française et à la préservation de leur héritage culturel, les mêmes droits que les citoyens de descendance anglaise se voient à présent accorder dans la province de Québec dans le même domaine.

Sujet: Droits fondamentaux

0.2.9 La constitution doit contenir une déclaration des droits et libertés fondamentaux. Cette déclaration comprendra, entre autres, les droits politiques, légaux, égalitaires et linguistiques, la liberté de la parole, la liberté de conscience et de religion, la liberté de réunion et d'association, l'exercice du droit de vote, la sécurité de la personne et la protection de la propriété privée.

Subject: Official Languages

2.10 The Constitution shall contain provision for the implementation of and shall give effect to the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism relating to the use of the French language throughout Canada.

### NOVA SCOTIA—SECTION 3

Document 42

Government of Nova Scotia Policy Statement  
Throne Speech Reference to French

April 8, 1968

Gerald J. Doucet  
Minister of Education

First I would like to refer you to Section 4 of the Speech from the Throne delivered at the opening of the Second Session of the forty-ninth General Assembly of the Province of Nova Scotia on Thursday, February 1968, which stated:

4. The Federal-Provincial Conference agreed:

(a) that a Continuing Constitutional Conference be set up composed of the heads of the various governments or their delegates to supervise a continuing constitutional review;

(b) that a Continuing Committee of officials be established to assist the Constitutional Conference;

(c) upon certain terms of reference for the Constitutional Conference including the matter of regional disparity.

You will be asked to consider:

(a) the status of the French language in this House;

(b) facilities for teaching students whose mother tongue is French in areas where the number of French speaking people makes it appropriate to improve such facilities;

(c) improved facilities generally for the teaching of French as a second language."

I wish to draw your attention especially to paragraph 4 which I have just quoted. The responsibility for the carrying out of the Government's intention is contained in the last sub-sections, (b) and (c). These responsibilities are quite properly that of the Department of Education. I would like, therefore, at this time to outline the Government's policy regarding the teaching of French in the schools of the Province of Nova Scotia.

Sujet: Langues officielles

0.2.10 La constitution donnera suite aux recommandations de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, au sujet de l'emploi de la langue française au Canada, et elle contiendra des dispositions pour leur mise en œuvre.

### NOUVELLE-ÉCOSSE—SECTION 3

Document 42

Déclaration de principe du gouvernement de la Nouvelle-Écosse sur l'allusion au français dans le discours du Trône

le 8 avril 1968

Gérald J. Doucet  
Ministre de l'Éducation

Je voudrais tout d'abord vous rappeler l'article 4 du discours du Trône lu à l'ouverture de la deuxième session de la quarante-neuvième Assemblée générale de la province de la Nouvelle-Écosse, le jeudi 22 février 1968, où il était énoncé:

«4. La conférence fédérale-provinciale a convenue:

(a) qu'une Conférence constitutionnelle permanente soit établie, groupant les chefs des divers gouvernements ou leurs délégués et ayant pour objet de diriger les travaux de la révision constitutionnelle;

(b) qu'un comité permanent de fonctionnaires soit établi pour aider la Conférence constitutionnelle;

(c) que soient confiées certaines attributions à la Conférence constitutionnelle, y compris la question des inégalités régionales.

On vous demandera d'examiner:

(a) le statut de la langue française à la Chambre;

(b) les moyens d'enseignement à la disposition des étudiants dont la langue maternelle est le français, dans les régions où le nombre de citoyens francophones permet d'améliorer ces moyens;

(c) l'amélioration générale des moyens d'enseignement du français comme langue seconde.

Je tiens particulièrement à appeler votre attention sur l'article 4 que je viens de citer. Les intentions du gouvernement sont exprimées dans les deux derniers alinéas (b) et (c), et la responsabilité en revient naturellement au ministère de l'Éducation. J'aimerais donc exposer la politique du gouvernement à l'égard de l'enseignement du français dans les écoles de la Nouvelle-Écosse.



The first has to do with providing facilities for teaching students whose mother tongue is French in areas where the number of French-speaking people makes it appropriate to approve such facilities. In regard to this we propose to authorize the school boards who have been given the statutory responsibility for the operation of these schools to decide if all subjects should be and can be taught in the French language. The Federal Government, we are told, will accept financial responsibility for the program. The Department of Education will be ready to advise and assist the municipal boards in the carrying out of their duties as is the policy in regard to other subjects.

The second section has to do with the improved facilities generally for the teaching of French as a second language. Here it is our intention to take the following action:

1. Recruit and train more teachers who can speak French and are taught to use the oral method.

2. Make an effort to refine, improve and further develop our program for teacher training in the regular training institutions and in our Nova Scotia Summer School for teachers.

3. Instruct our French committees to review the methods and procedures now used in the teaching of French in the schools of the Province and then to recommend to the Department ways and means of improving our present program.

4. Continue to provide teachers with financial assistance to prepare themselves to teach French as we have done with other special subjects, and further subsidize training programs in accordance with the amount of financial assistance made available to us by the federal government.

5. Continue to provide instruction in French by television and radio. In addition we propose to experiment with radiovision which we are told is a fairly inexpensive and efficient way to teach languages. The lessons taught by radio will be supplemented by slides and other materials that can be used by the teachers in the classrooms to assist children to learn to speak the French language.

I want it clearly understood that the recommendations I have made to my Government which have been accepted by them came to me as recommendations from my staff and may or may not reflect my personal opinions regarding the matter. I wish to point out that

Le premier de ces alinéas a pour but de fournir des moyens d'enseignement aux étudiants dont la langue maternelle est le français, dans les régions où le nombre de citoyens francophones est suffisant pour justifier. Nous proposons à cet effet d'autoriser les commissions scolaires, qui reçoivent la responsabilité légale d'administrer les écoles, à décider si tous les élèves devraient et peuvent recevoir un enseignement en langue française. On nous dit que le gouvernement fédéral acceptera la responsabilité financière du programme. Le ministère de l'Éducation est prêt à conseiller les municipalités et à les aider à s'acquitter de leurs fonctions, comme il le fait pour d'autres questions.

Le deuxième alinéa concerne l'amélioration générale des moyens d'enseignement en français comme langue seconde. Nous avons ici l'intention de prendre les mesures suivantes:

1. Recruter et former un plus grand nombre de professeurs qui parlent français et qui utilisent la méthode orale.

2. S'efforcer d'améliorer, de perfectionner et d'étendre notre programme de formation des professeurs dans nos écoles normales et dans nos cours d'été pour professeurs.

3. Enjoindre à nos comités de français de réviser les méthodes actuelles d'enseignement du français dans les écoles de la province et de recommander ensuite au ministère des moyens d'améliorer notre programme actuel.

4. Continuer d'accorder aux professeurs l'aide financière qu'il leur faut pour préparer à l'enseignement du français, comme nous l'avons fait pour d'autres sujets particuliers, et subventionner davantage les programmes de formation, selon l'aide financière que nous recevons du gouvernement fédéral.

5. Poursuivre les cours de français par télévision et à la radio. Nous proposons en outre d'essayer les méthodes audio-visuelles qui sont, paraît-il, un moyen économiquement efficace d'enseigner les langues. Les leçons dispensées à la radio s'accompagneront de projections et d'autres documents dont les professeurs pourront se servir en classe pour aider les enfants à apprendre et à parler la langue française.

Je tiens à souligner que les recommandations que j'ai faites au gouvernement, et que celui-ci a acceptées, m'ont été soumises par mon personnel et qu'elles peuvent refléter non mes opinions personnelles à ce sujet, mais ce que je me suis appliqué à rechercher.

have been very careful to seek out and accept the best professional advice available before I made any recommendation to the Government.

Perhaps you will understand what I mean when I say that I would feel more comfortable in announcing the policy of the Government regarding the teaching of French in the schools of the Province of Nova Scotia if my name was Ferguson or Nicolson rather than Doucet.

I have carried out my responsibilities as Minister based on the best professional information available to me.

Extrait de Document 58

### RESOLUTION

Resolved that henceforth every Member of this House may, as a matter of right, address the House in either of the two official languages of Canada, being the two languages referred to in Section 133 of the British North America Act, 1867.

Moved March 18th, 1968

Passed March 18th, 1968

Extrait de Document 81(2)

-Related Propositions

SUBJECT: FUNDAMENTAL RIGHTS

4.11 Each province should provide educational opportunities for its English or French minority groups insofar as those educational opportunities are desired by the minority groups and the minority groups are concentrated in areas that can be reasonably served provided that the primary goal should be to achieve a reasonable degree of bilingualism in Canada.

NEW BRUNSWICK—SECTION 4

Extrait de Document 131

Comments on the Judicial Process and National Policy in a Federal State (Dean M. Doucet). (pp. 9-12.)

Some questions and possible guidelines for the role of the Judicial Process in a changing Canadian constitutional structure and system

A number of interesting questions now arise from the present constitutional review and program of reform and their effect on the position of the Canadian Courts in the future. These questions may be put as follows:

1. Will the role of the final court of appeal in constitutional matters in Canada be enlarged by the proposed constitutional changes in governmental powers and structures; in now attempting to define the classical principles of government, e.g. responsible

et à accepter les meilleurs conseils professionnels disponibles avant de faire mes recommandations au gouvernement.

Vous comprendrez sans doute que je serais plus à l'aise en annonçant la politique du gouvernement au sujet de l'enseignement du français dans les écoles de la province de la Nouvelle-Écosse si je m'appelais Ferguson ou Nicholson, au lieu de Doucet.

Je me suis acquitté de mes responsabilités de ministre en m'appuyant sur les meilleurs renseignements professionnels à ma disposition.

Extrait du document 58

### RÉSOLUTION

Il est décidé qu'à l'avenir tout député de la Chambre pourra, de plein droit, prendre la parole à la Chambre dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada, qui sont les deux langues mentionnées à l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867.

Proposé le 18 mars 1968

Adopté le 18 mars 1968

Extrait du Document 81(2)

Propositions Connexes

SUJET: DROITS FONDAMENTAUX

2.4.11 Étant donné que l'objectif à atteindre est un niveau raisonnable de bilinguisme au Canada, chaque province devrait fournir à sa minorité, anglophone ou francophone, des possibilités d'éducation dans sa langue, chaque fois qu'elle en exprime le désir et qu'elle est concentrée dans des régions données de façon à rendre ceci praticable.

NOUVEAU-BRUNSWICK—SECTION 4

Extrait du Document 131

Commentaires sur le Processus Judiciaire et la Politique nationale dans un état fédéral (Doyen M. Cohen).—(pp. 11-15)

II. Quelques questions et suggestions quant au rôle possible du pouvoir judiciaire face à une structure et à un régime constitutionnels canadiens en voie de changement.

Plusieurs questions intéressantes découlent de la présente révision constitutionnelle et du programme de réforme ainsi que de leurs effets sur la position des tribunaux canadiens, à l'avenir. Ces questions peuvent être formulées ainsi:

1. Le rôle de la cour de dernière instance dans les questions constitutionnelles au Canada sera-t-il élargi par les changements constitutionnels proposés au niveau des pouvoirs et des structures du gouvernement; par la tentative actuelle de définition des

government; in possibly having a Bill of Rights in the Constitution, or in possibly entrenching language rights in such a Bill, or outside of it?

2. Will the Courts have a new function to perform dealing with problems of inter-governmental cooperation—province to province and federal-provincial—in the event that such cooperation or consultation is given institutional and "mandatory" definitions in the Constitutions?

3. Will the changing character of the Bench, the Bar and the Law Schools influence the methods of analysis to be employed by Courts in constitutional matters and what feedback will such changed methods have on the policy role of Courts and on the making of public policy in general?

4. Are there advantages or disadvantages to be considered in choosing constitutional mechanisms that increase or otherwise vary the role of the Courts as we have known that role heretofore, in Canada, in constitutional matters?

Re. 1: Will there be an enlarged role for judicial action in a reformed Canadian Constitution?

Despite the quite severely self-limiting and strict interpretation traditions, generally, of the Canadian Courts (and of the Judicial Committee) in constitutional matters (except for Rand, J., Duff, C.J., and one or two others) it seems improbable that whatever may be the form of the final court of appeal in constitutional matters, its role is likely to be enlarged by several of the proposals for constitutional change now being considered by all governments. Altogether apart from changing allocations of power that possibly may result from some new statement of distribution between the federal and provincial legislatures, (if any), some of the proposals clearly will require judicial attention in areas now exclusively determined by the "customs and conventions" of the Constitution. If, for example, there is a definition of the nature and operation of responsible government; the status and power of the Governor General; the legal position of political parties (as some have suggested) such constitutional language, however skilfully drafted, will in the early years of the new provisions clearly be an invitation to frequent judicial review and interpretation. However, even if these new principles were to be well fitted within the existing traditions of Canadian constitutional interpretation, the insertion of a Bill of

principes classiques de gouvernement, e.g. 1. gouvernement responsable; par la possibilité d'inclure un Bill des droits dans la constitution ou dans la possibilité de réserver dans un tel Bill ou même ailleurs, des droits linguistiques?

2. Les tribunaux auront-ils un nouveau rôle à jouer face aux problèmes de la coopération intergouvernementale—entre deux provinces ou entre le fédéral et les provinces—advenant qu'une telle coopération reçoive une définition institutionnelle et «obligatoire» dans la constitution?

3. Le caractère changeant du Banc, du Barreau et des facultés de Droit influenceront-ils les méthodes d'analyse qui seront utilisées par les tribunaux dans les questions constitutionnelles et quel effet de réaction auront ces méthodes modifiées sur le rôle politique des tribunaux et sur la mise en œuvre d'une politique gouvernementale générale?

4. Y a-t-il des inconvénients ou des avantages dont il faut tenir compte lorsqu'on s'agit de choisir entre des mécanismes constitutionnels qui augmentent ou modifient le rôle des tribunaux, tel que nous l'avons connu jusqu'à ce jour, au Canada, dans les questions constitutionnelles?

Quant à la question 1: Le rôle du judiciaire sera-t-il augmenté dans une constitution canadienne réformée?

Malgré de rigoureuses traditions d'autorité, de restriction et d'interprétation stricte, généralement, des tribunaux canadiens (et du Comité judiciaire) dans les questions constitutionnelles (exception faite des juges Rand, Duff et de quelques autres) il semble peu probable que, quelle que soit la forme définitive qu'empruntera le tribunal de dernière instance dans les questions constitutionnelles, son rôle soit élargi, si ce n'est se base sur plusieurs des suggestions de réforme constitutionnelle qu'étudient actuellement tous les gouvernements. En dehors de la nouvelle répartition des compétences entre le fédéral et les provinces qui peut-être en découler, (s'il y en a une), certaines des suggestions nécessiteront définitivement l'intervention des tribunaux dans des domaines qui sont actuellement exclusivement déterminés par les «coutumes et les conventions» de la constitution. Si, par exemple, on y définit la nature et le mode d'opération du gouvernement responsable, le statut et les pouvoirs du Gouverneur-général et la position juridique des partis politiques (comme certains l'ont suggéré), un tel langage constitutionnel, quelque adroitement étiqueté qu'il ait été, pourrait entraîner, dès les premières années après l'adoption de nouvelles dispositions, une révision et



Rights manifestly will require a degree of judicial participation in both the negative and positive aspects of policy making that may far exceed what is presently the customary Canadian pattern. The draft federal Charter of Human Rights, for example, cannot be imagined as having anything but the most comprehensive impact on litigation, on new standards by which to judge legislative, executive and administrative behaviour, as well as on new principles and procedures to command the legislative and executive branches of the Government to take action or to interrupt such action in areas of important social policy, in the name of the higher norms of the Charter or Bill of Rights itself. The possible scope for such directives by the Court can be envisaged by considering the scope of the directives given by the Supreme Court of the United States in the School desegregation and reapportionment cases. To a very large extent, the areas and dimension of such judicial participation will depend upon the initiatives of the Bar, and of governments, in demanding the attention of the Courts to these new provisions and the response of the Bench in moving within a quite unaccustomed field of action, at least in his first period.

Similarly, if Language Rights are to be found in such a Charter or Bill of Rights, or if they are entrenched outside of such a Charter but in the Constitution elsewhere, then interesting questions will arise as to how far new authority will have been given to the Courts to measure standards of federal and provincial legislative and administrative action in accordance with the litigated demands for such rights, brought to the attention of the Courts by various levels of government or by private actions. In any event, all these possibilities envisage a much more dynamic use of litigation to both stimulate policy and its judicial interpretation and application and envisage perhaps, even more, an increasing confidence in the judicial process to perform such functions in the name of adjudication, functions which heretofore had a high degree of autonomy in the administrative or legislative branches of the government

interprétation judiciaires fréquentes. Toutefois, même si ces nouveaux principes devaient être bien incorporés aux traditions déjà existantes au niveau de l'interprétation de la constitution canadienne, l'insertion d'un Bill des droits nécessitera de toute évidence la participation, jusqu'à un certain degré, du pouvoir judiciaire dans les aspects positif et négatif de l'établissement des politiques, ce qui pourrait fort bien dépasser la pratique habituelle au Canada. Il faut reconnaître qu'un projet fédéral de Charte des droits de l'homme ne peut qu'avoir un impact considérable sur les procès, sur de nouvelles normes sur lesquelles se baser pour juger du comportement législatif, exécutif et administratif, de même que sur les nouveaux principes et procédés sur lesquels se baseraient les tribunaux pour ordonner aux pouvoirs législatif et exécutif de prendre telle mesure ou d'interrompre telle mesure dans des domaines importants de politique sociale, en se basant sur les plus hautes «normes» de la Charte ou du Bill des droits. L'ampleur possible des directives qui pourraient donner les tribunaux peut s'imaginer si l'on considère l'envergure des directives données par la Cour suprême des États-Unis dans les questions de déségrégation scolaire et du nouveau partage des écoles. Dans une très grande mesure, les secteurs dans lesquels s'exercera cette participation des tribunaux et l'envergure de cette participation dépendront des initiatives du Barreau et des gouvernements à forcer les tribunaux à porter leur attention sur ces nouvelles dispositions et de la réponse du Banc qui devra se mouvoir dans un champ d'action auquel il est peu habitué, tout au moins au cours de cette première période.

De la même façon, si les droits linguistiques doivent être inclus dans une telle Charte ou un tel Bill des droits, ou s'ils font l'objet d'une réserve constitutionnelle, à l'extérieur de la Charte mais ailleurs à l'intérieur de la constitution, il en découlera d'intéressantes questions car il s'agira alors de déterminer la portée de ces nouveaux pouvoirs des tribunaux afin d'étudier les normes respectées par l'action législative et administrative des gouvernements fédéral et provinciaux, en égard aux prétentions contestées pour de tels droits, qui seraient portés à l'attention des tribunaux par les divers paliers de gouvernement ou par des particuliers. De toute façon, toutes ces possibilités laissent prévoir un recours beaucoup plus dynamique au procès pour à la fois stimuler la politique de même que son interprétation et sa mise en œuvre judiciaire, et pour envisager, peut-être davantage encore, une confiance grandissante

with policy generally reserved to government itself, to initiate and administer.

Yet the moment it is admitted that greater precision is desired in any statement of so-called "rights", through a Charter or otherwise, it must at the same time be admitted that Courts are going to be required to determine their meaning and application. Whether there are social gains or losses here in terms of new protections on the one hand, or the disutility of too broadly shared power on the other, remains to be seen. But a new level of duties will clearly be assigned to the courts, and particularly the final court of appeal in constitutional matters, and correspondingly some new sense of self-limiting caution will now equally be necessary in the operations of the legislative and executive processes.

Document 40

#### MOTION

For Thursday, March 28, 1968

I give Notice of Motion that on Thursday next, I shall Move, Seconded by the Honourable L. C. DesBrisay:

WHEREAS in Canada and in New Brunswick there are two principal languages, English and French, and

WHEREAS Canadians are dedicated to the principle that all citizens should feel at home in every part of Canada, and

WHEREAS this principle requires of Canadians a new policy of linguistic equality that will give fuller expression to the values of both English and French linguistic traditions, thus strengthening the unity of Canada, and

WHEREAS the national and provincial governments are united in support of this policy, as evidenced by the 'consensus on language rights' achieved at the February, 1968 Federal-Provincial Conference, and

WHEREAS the long association of English-speaking and French-speaking citizens in this Province affords New Brunswick a unique opportunity to serve the cause of national unity,

THEREFORE, BE IT RESOLVED THAT THIS ASSEMBLY:—

1. declares the principle that the English and French languages are the official languages of New Brunswick;

que le système judiciaire puisse exercer de telles fonctions, fonctions qui jusqu'à ce jour, jouissaient d'un haut degré d'autonomie aux paliers administratif et législatif du gouvernement, l'établissement et l'administration de la politique étant généralement laissée au gouvernement lui-même.

Dès que l'on admet qu'une plus grande précision est nécessaire dans toute déclaration de soi-disants «droits», que ce soit dans une charte ou autrement, il faut admettre du même coup qu'il faudra recourir aux tribunaux pour déterminer leur signification et leur application. Il faudra attendre pour savoir s'il s'agit de pertes ou de gains sociaux en termes, d'un côté, de nouvelles protections, ou, de l'autre, de l'inutilité d'un pouvoir trop largement distribué. Mais un nouveau niveau de devoirs seront dévolus aux tribunaux, en particulier au tribunal de dernière instance en matière constitutionnelles, et par la même occasion il sera également nécessaire de faire preuve d'un nouveau sens de prudence dans l'utilisation des procédés législatifs et exécutifs.

Document 40

#### PROPOSITION

Pour jeudi, le 28 mars 1968

Je donne avis que jeudi prochain, je ferai la proposition suivante, secondé par l'hon. L. C. DesBrisay:

ATTENDU QU'AU Canada et qu'au Nouveau-Brunswick il y a deux principales langues, l'anglais et le français, et

ATTENDU QUE les Canadiens ont consacré le principe que tout citoyen devra sentir chez lui partout au Canada, et

ATTENDU QUE pour fortifier l'unité nationale, ce principe demande des canadiens une nouvelle politique d'égalité linguistique donnant pleine mesure aux valeurs linguistiques traditionnelles des anglophones et des francophones, et

ATTENDU QUE les gouvernements national et provinciaux appuient unanimement cette politique tel qu'en démontre le «consensus sur les droits linguistiques» obtenu à la conférence fédérale-provinciale de février 1968, et

ATTENDU QUE la longue association de citoyens francophones et anglophones de cette province offre au Nouveau-Brunswick l'occasion unique de contribuer à l'unité nationale;

IL EST DONC RÉSOLU QUE CETTE ASSEMBLÉE:

1. énonce le principe que les langues officielle et anglophone sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick;

2. re-affirms that the English and French languages have full rights of usage in all the proceedings of this Assembly;

3. agrees that the Government take steps with appropriate speed to provide for the printing in both English and French of all the records and proceedings of this Assembly, and of the provincial statutes and other public documents;

4. agrees that the Government introduce with appropriate speed such legislation as may be required to establish in New Brunswick the language regime appropriate to an officially bilingual Province, and in particular to introduce such measures in relation to Education, the public service, and the judicial system; and

5. recommends that the Government cooperate and consult with other provincial governments and with the Government of Canada to coordinate linguistic programs.

Document 121

Constitutional Conference  
Sub-Committee on Official Languages

Note from Secretariat

Attached is the Bill on Official Languages of the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick which may be of special interest to the members of the Sub-Committee.

2nd Session, 46th Legislature,  
New Brunswick,  
18 Elizabeth II, 1969  
73

BILL  
AN ACT  
RESPECTING THE  
OFFICIAL LANGUAGES  
OF NEW BRUNSWICK  
HON. LOUIS J. ROBICHAUD,  
P.C., Q.C.

BILL  
AN ACT  
RESPECTING THE  
OFFICIAL LANGUAGES  
OF NEW BRUNSWICK

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Legislative Assembly of New Brunswick, enacts as follows:

1. This Act may be cited as the Official Languages of New Brunswick Act.

2. In this Act,

(a) "court" includes judicial, quasi-judicial and administrative tribunals; and

2. réaffirme que les langues anglaises et française ont plein droit d'usage dans toutes les procédures de cette assemblée;

3. exhorte le gouvernement à prendre les mesures nécessaires, dans les meilleurs délais pour imprimer en anglais et en français les archives et les procès verbaux de cette assemblée ainsi que les status provinciaux et autres documents publics;

4. exhorte le gouvernement à introduire dans les meilleurs délais la législation nécessaire à l'établissement au Nouveau-Brunswick d'un régime linguistique approprié à une province officielle bilingue et à introduire tout particulièrement de telles mesures dans les domaines de l'éducation, de la fonction publique et du système judiciaire; et

5. recommande au gouvernement de consulter et collaborer avec les autres compétences provinciales et fédérales pour coordonner les programmes linguistiques.

Document n° 121

Conférence constitutionnelle  
sous-comité sur les langues  
officielles

Note du Secrétariat

Le document ci-joint est le projet de loi sur les langues officielles de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick qui pourrait intéresser particulièrement les membres de ce Sous-comité.

2<sup>e</sup> session, 46<sup>e</sup> Législature  
Nouveau-Brunswick,  
18 Elizabeth II, 1969  
73

BILL  
LA LOI  
SUR LES  
LANGUES OFFICIELLES  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK  
HON. LOUIS-J. ROBICHAUD,  
c.p., c.r.

BILL  
LA LOI  
SUR LES  
LANGUES OFFICIELLES  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Sa majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, décrète ce qui suit:

1. La présente loi peut être citée sous le titre: Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick.

2. Dans la présente loi,

(a) «tribunal» s'entend d'un tribunal judiciaire, quasi-judiciaire et administratif; et



(b) "official languages" means those languages so established under section 3.

3. Subject to this Act, the English and French languages

(a) are the official languages of New Brunswick for all purposes to which the authority of the Legislature of New Brunswick extends; and

(b) possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use for such purposes.

4. The official languages may be used in any proceeding of the Legislative Assembly or committee thereof:

5. Records and reports of any proceeding of the Legislative Assembly or committee thereof are to be printed in the official languages.

6. (1) Bills introduced into the Legislative Assembly are to be printed in the official languages.

(2) Motions or other documents introduced into the Legislative Assembly or committee thereof may be printed in either or both official languages.

7. The next and succeeding revisions of the Statutes of New Brunswick are to be printed in the official languages.

8. (1) Subject to subsection (2), statutes passed subsequent to the proclamation of this section are to be printed in the official languages.

(2) Subsection (1) does not apply where the statute is an amendment to a statute printed in only one of the official languages.

9. Subject to section 16, notices, documents, instruments or writings required under this or any Act to be published by the Province, any agency thereof or any Crown corporation are to be printed in the official languages.

10. Subject to section 16, copies of Official and other notices, advertisements and documents appearing in *The Royal Gazette* are to be printed in the official languages.

11. Subject to section 16, where requested to do so by any person, every public officer or employee of the Province, any agency thereof or any Crown corporation shall provide or make provision for such person

(a) to obtain the available services for which such public officer or employee is responsible; and

(b) «langues officielles» désigne les langues reconnues comme telles à l'article 3.

3. Sous toutes réserves prévues par la présente loi, l'anglais et le français

(a) sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick pour toutes les fins relevant de la compétence de la législature du Nouveau-Brunswick; et

(b) bénéficient d'un statut équivalent de droit et de privilège, lorsqu'ils sont employés aux fins visées à l'alinéa (a).

4. Les langues officielles peuvent être utilisées à toutes séances de l'Assemblée législative ou de l'un de ses comités.

5. Les procès-verbaux et rapports de toutes séances de l'Assemblée législative ou de l'un de ses comités doivent être imprimés dans les langues officielles.

6. (1) Les bills présentés à l'Assemblée législative doivent être imprimés dans les langues officielles.

(2) Les motions ou autres documents présentés à l'Assemblée législative ou à l'un de ses comités peuvent être imprimés dans l'une ou l'autre des langues officielles ou dans les deux.

7. Le prochain recueil des Lois révisées du Nouveau-Brunswick et ceux qui suivront devront être imprimés dans les langues officielles.

8. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les lois adoptées à la suite de l'entrée en vigueur du présent article doivent être imprimées dans les langues officielles.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à la loi qui en modifie une autre imprimée dans une seule des langues officielles.

9. Sous réserve de l'article 16, les avis, pièces, documents officiels ou écrits, dont la présente loi ou toute autre loi exige la publication par la province, l'un de ses organismes ou une société d'État, doivent être imprimés dans les langues officielles.

10. Sous réserve de l'article 16, les avis, annonces et pièces de caractère officiel ou non paraissant dans la Gazette officielle doivent être imprimés dans les langues officielles.

11. Sous réserve de l'article 16, lorsqu'un quelqu'un lui en fait la demande, tout fonctionnaire ou employé public de la province, de l'un de ses organismes ou d'une société d'État doit veiller à ce que cette personne puisse

(a) obtenir les services disponibles de ce fonctionnaire ou employé public à responsabilité; et

(b) to communicate regarding those services;  
 in either official language requested.

12. The council of any municipality may declare by resolution that either or both official language may be used with regard to any matter or in any proceeding of such council.

13. In any public, trade or technical school,

(a) where the mother tongue of the pupils is English, the chief language of instruction is to be English and the second language is to be French;

(b) where the mother tongue of the pupils is French, the chief language of instruction is to be French and the second language is to be English;

(c) subject to clause (d), where the mother tongue of the pupils is in some cases English and in some cases French, classes are to be so arranged that the chief language of instruction is the mother tongue of each group with the other official language the second language for those groups; and

(d) where the Minister of Education decides that it is not feasible by reason of numbers to abide by the terms of clause (c), he may make alternative arrangements to carry out the spirit of this Act.

14. (1) Subject to section 16, in any proceeding before a court, any person appearing giving evidence may be heard in the official language of his choice and such choice is to place that person, at any disadvantage.

(2) Subject to subsection (1), where

(a) requested by any party, and  
 (b) the court agrees that the proceedings can effectively be thus conducted;

the court may order that the proceedings be conducted totally or partially in one of the official languages.

15. In construing any of the instruments, laws, statutes, writings, records, reports, motions, notices, advertisements, documents or other writings mentioned in this Act, both versions in the official languages are equally authentic.

16. Where

(a) warranted by reason of numbers of persons involved;

(b) the spirit of this Act so requires; or

(b) communiquer au sujet de ces services;

dans l'une ou l'autre des langues officielles qui est demandée.

12. Tout conseil municipal peut déclarer par résolution que l'une ou l'autre des langues officielles ou les deux peuvent être utilisées dans toute délibération ou à toute réunion de ce conseil.

13. Dans chacune des écoles publiques, écoles de métiers ou écoles techniques,

(a) lorsque l'anglais est la langue maternelle des élèves, l'anglais doit être la principale langue d'enseignement et le français doit être la langue seconde;

(b) lorsque le français est la langue maternelle des élèves, le français doit être la principale langue d'enseignement et l'anglais doit être la langue seconde;

(c) sous réserve de la clause (d), lorsque la langue maternelle d'une partie des élèves est l'anglais et celle de l'autre partie est le français, les classes doivent être organisées de sorte que la langue maternelle de chaque groupe soit la principale langue d'enseignement et que l'autre langue officielle soit la langue seconde;

(d) lorsque le ministre de l'Éducation décide que le nombre rend impraticable l'application des dispositions de la clause (c), il peut prendre d'autres mesures en vue de répondre à l'esprit de la présente Loi.

14. (1) Sous réserve de l'article 16, dans toute procédure devant un tribunal, toute personne qui comparaît ou témoigne peut être entendue dans la langue officielle de son choix et ne doit être, en fait, nullement défavorisée en raison de ce choix.

(2) Sous réserve du paragraphe (1),

(a) lorsqu'une partie le demande; et

(b) que le tribunal convient qu'on peut efficacement procéder ainsi;

le tribunal peut ordonner que les séances se tiennent uniquement ou partiellement dans l'une des langues officielles.

15. Dans l'interprétation des documents officiels, bills, lois, écrits, procès-verbaux, rapports, motions, avis, annonces, pièces ou autres écrits dont fait mention la présente loi, les deux versions des langues officielles font pareillement autorité.

16. Lorsque

(a) le nombre des personnes en cause le justifie;

(b) l'esprit de la présente loi l'exige; ou

(c) it is deemed necessary to so provide for the orderly implementation of this Act;

the Lieutenant-Governor in Council may make regulations determining the application of sections 9, 10 and 11 and subsection (1) of section 14.

17. This Act or any section thereof comes into force on a day to be fixed by proclamation.

Extracted from Document 159

Regional Disparities Alternatives in a Constitutional Formula—(pp. 3-5).

In the opinion of the Government of New Brunswick there is every reason to expect in any future constitutional revision a recognition of the disparities question through some formal statement in the Constitution. But there are a variety of approaches, several of which may have quite different juridical, administrative and political consequences.

These approaches may be summarized as follows:

1. A broad statement in the Preamble of some future Canadian Constitution, or amendments, setting out the elimination and/or reduction of regional disparities as a prime goal of Canadian society.

2. In addition to such a statement in the Preamble, specific "powers" could be vested in the Federal Government to take all the necessary spending steps to reduce or eliminate such disparities.

3. This positive constitutional statement giving the Federal Government "power" to reduce or eliminate disparities could be reinforced by adding the "obligation" to do so; not merely a power with its consequent discretion to do or not to do.

4. If at some stage a Canadian Bill of Rights were to include social and economic rights, such a provision or provisions would create a standard amounting to a legal obligation toward the individual that would have as its broader consequences reducing inequalities and providing social and economic opportunities for those protected by the objectives of such a constitutional requirement—the indi-

(c) si l'on juge qu'il est nécessaire de le faire pour assurer la bonne application de la présente loi;

le lieutenant-gouverneur en conseil peut édicter des règlements précisant l'application des articles 9, 10 et 11 et du paragraphe (1) de l'article 14.

17. La présente loi entrera en vigueur, en totalité ou en partie, à la date ou aux dates qui seront fixées par proclamation.

Extrait du document 159

Les Disparités Régionales

autres solutions de formule Constitutionnelles

De l'avis du gouvernement du Nouveau Brunswick, il est à prévoir que toute future révision constitutionnelle fera état du problème des disparités sous forme d'un énoncé formel inséré dans la constitution. Mais on peut le faire de diverses façons avec, dans certains cas, des conséquences juridiques, administratives et politiques assez différentes.

Voici un résumé des diverses façons dont on pourrait procéder:

7. Par un énoncé général dans le préambule d'une nouvelle constitution canadienne ou dans un texte modifiant la présente constitution, énoncé qui affirmerait qu'un des principaux objectifs de la société canadienne est d'éliminer et/ou de réduire les disparités régionales.

2. En plus d'un tel énoncé dans le préambule, la constitution pourrait investir le gouvernement fédéral de «pouvoirs» précis lui permettant de faire toutes les dépenses nécessaires pour réduire ou éliminer ces disparités.

3. L'énoncé constitutionnel, qui donnerait au gouvernement fédéral le «pouvoir» de réduire ou d'éliminer les disparités, pourrait être assorti d'une «obligation» pour lui de le faire; qu'il ne s'agisse pas seulement d'un pouvoir qu'il serait libre d'exercer ou non.

4. Si, à un moment donné, une Déclaration canadienne des droits devait englober des droits sociaux et économiques, une telle disposition ou de telles dispositions constitueraient une norme, qui pourrait être considérée comme une obligation juridique envers l'individu. Une telle norme aurait comme conséquences générales de réduire les inégalités et d'offrir des meilleures chances sociales et économiques aux personnes protégées par les objectifs d'une telle exigence constitutionnelle. Ce qui indirectement aboutirait à



ect result of which would be *group benefits* in less developed regions or areas.

5. The use of a formula to determine both equalization concepts and regional disparity obligations written into the Constitution, thus spelling out the obligation whether that obligation is in the form of a general statement as in (3) above or whether it is in the form of economic and social rights as in (4) above.

Of all of these approaches the simplest undoubtedly is the use of the Preamble to state a general national policy and goal while the most complex is the attempt to write a "fixed formula", as an "obligation", into the constitution itself.

The Government of New Brunswick does not believe that a fixed formula is either desirable or possible in view of the fluid nature of the problems posed by the ongoing attempt to develop a society with a minimum disparity between regions. The early adolescence of the Confederation financial settlements demonstrate how difficult or impossible any realistic approaches to formula-making would be.

Similarly the Government of New Brunswick does not believe that public opinion in Canada is prepared to entrench general principles of economic and social rights in some future Charter now being considered—though there is no reason why this approach should not be among those examined in a serious study of this question.

The Government of New Brunswick, however, is of the opinion that the statement of national policy or broad goals aimed at the reduction of regional disparities should at least be in a Preamble, but this may not be enough. It would therefore prefer to see in addition to the Preamble, a firm statement of powers vested in the Federal level of government to eliminate or reduce such regional disparities and to maintain systems aimed at equalization of services. Such a power could be set out in the section or sections of the constitution providing for expressed powers.

A very difficult question is whether these powers should be made a specific "obligation" on the Federal Government. A supplementary

*avantages collectifs* dans les régions ou les districts moins développées.

5. Le recours à une formule, écrite dans la constitution, pour déterminer à la fois le principe de la péréquation et les obligations à l'égard des disparités régionales, ce qui indiquerait explicitement qu'il y a obligation, qu'une telle obligation soit sous forme d'énoncé général comme nous l'avons mentionné au paragraphe 3) ou sous forme de droits économiques et sociaux comme il est indiqué au paragraphe 4).

La façon la plus simple de procéder serait, sans aucun doute, d'exposer un objectif et une politique nationale générale dans le préambule; par contre, la plus compliquée serait de tenter d'incorporer à la constitution elle-même une «formule immuable» qui constituerait une «obligation».

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick ne croit pas qu'il soit souhaitable, ni même possible, d'établir une formule immuable à cause de la nature changeante des problèmes que pose l'effort continu pour créer une société avec le moins d'inégalités possibles entre les régions. La rapidité avec laquelle les ententes financières de la Confédération sont tombées en désuétude indique bien la difficulté, voire l'impossibilité, d'établir une telle formule d'une façon réaliste.

De même, le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime que l'opinion publique au Canada n'est pas prête à incorporer des principes généraux de droits économiques et sociaux à une Charte qu'on serait à étudier actuellement. Toutefois, rien n'empêche d'étudier cette possibilité, parmi tant d'autres, au cours d'une étude sérieuse de la question.

Par contre, le gouvernement du Nouveau-Brunswick est d'avis qu'un exposé de politique nationale ou d'objectifs généraux visant à réduire les disparités régionales devrait au moins figurer dans le préambule. Mais cela ne serait peut-être pas suffisant. Il aimerait donc mieux, en plus du préambule, qu'on énonce résolument les «pouvoirs» dont le gouvernement central serait investi, pour éliminer ou réduire les disparités régionales et pour maintenir les systèmes dont le but est d'uniformiser les services. Un tel pouvoir serait exposé dans l'article ou les articles de la constitution traitant des pouvoirs explicites.

La difficulté est de décider s'il faut faire de ces pouvoirs une «obligation» explicite du gouvernement fédéral. Une autre difficulté, à

question of almost equal difficulty, is whether by actually defining the power to promote equalization of services and to deal with regional disparities, there is implied a restriction on the spending power because a *part of it is now being defined*; whereas until such a definition takes place the spending power, certainly for unconditional grants, remains unfettered. To add a definition in this area may seem to strengthen the position of regions receiving federal assistance by giving the Federal Government the specific power to assist, as part of the national goals set out in the Preamble, but in fact it may be defining the spending power in such a way as indirectly to open the debate as to whether other forms of spending power would also have to be spelled out in such a revision.

Extracted from Document 81(2)

—Related propositions

Subject: Official Languages and Confederation

3.4.15 The English and French languages are the official languages of Canada. This principle shall be converted, as speedily as possible, into constitutional rights and administrative operations, federally and provincially.

#### COMMENT:

1. This proposition represents a basic objective for all Canadians and all governments. It is recognized that there may be different degrees of coverage (see the next Proposition in this Section), and different time scales of implementation as between the Federal Government on the one side, and among the several Provinces on the other.

2. A valuable approach may be one that seeks the earliest constitutional entrenchment, as New Brunswick is prepared to do. But with or without entrenchment, the Constitutional Conference of February 1968 made it clear that there is a "national commitment" which has now altered the face, the image and the function of Canadian society and government. However, the various levels of government may differ in their methods and time-schedules in the process of implementation.

3.5.16 English-speaking and french-speaking Canadians shall have the constitutionally-entrenched right to be educated in, or to have relations with legislatures, governments, and

peine moins grave, est de savoir si, en explicitant le pouvoir d'assurer l'uniformité des services et d'éliminer les disparités régionales, on ne restreint pas automatiquement le pouvoir de dépenser du fait qu'on en définit une partie alors que, pendant qu'on songe à une définition, ce pouvoir de dépenser, tout au moins pour ce qui est des subventions inconditionnelles, reste entier. A première vue, une définition dans ce domaine peut sembler renforcer la position des régions bénéficiaires de l'aide fédérale, car elle donne au gouvernement central un pouvoir net de leur venir en aide dans le cadre des objectifs nationaux exposés dans le préambule, mais, en réalité ce qui est défini, est peut-être le pouvoir de dépenser lui-même et de telle façon qu'indirectement la question pourra se poser de savoir s'il ne faudrait pas également expliciter, dans la révision, les autres formes du pouvoir de dépenser.

Extrait du Document 81(2)

Propositions Connexes

Objet: Les langues officielles et la confédération

3.4.15 Le Français et l'Anglais sont les langues officielles du Canada. Ce principe sera traduit, dans les meilleurs délais, en droit constitutionnel et en pratique administrative aux niveaux fédéral et provincial.

#### EXPLICATION—INTERPRÉTATION

1. On reconnaît dans cette proposition un but fondamental pour tous les Canadiens et tous les gouvernements. Entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux une différence existe quant aux degrés d'exécution de la proposition.

2. Une approche visant son implantation constitutionnelle immédiate, ce à quoi le Nouveau-Brunswick se prépare, est d'autant plus valable. Mais avec ou sans implantation: la Conférence de février 1968 stipule clairement qu'un «engagement national» a changé l'image et le rôle de la société et du gouvernement canadien. Il peut quand même exister un décalage d'implantation parmi les différents niveaux du gouvernement.

3.5.16 Les Canadiens, francophones et anglophones, auront constitutionnellement droit à l'éducation, droit de s'adresser à leurs parlements, à leurs gouvernements, et aux cours

parts in one, or both, of the Official Languages wherever they may live in Canada and wherever the structure and distribution of population requires and makes practical such rights.

## COMMENT:

1. Some important questions remain to be fully explored—either bi-laterally between the Federal and Provincial Governments concerned, or by the Committee of Officials (its Official Languages Sub-Committee) and the Constitutional Conference itself. These questions include the complementary interactions between federal and provincial legislation in the development and administration of the 70-language policy (*important examples s-a-vis New Brunswick—federal action required to make New Brunswick official language policy operative in the courts in the light of a recent Appeal Court decision in New Brunswick; ensuring co-ordination of federal and provincial programs*).

2. An important issue is the sharing of costs, particularly the heavy "start-up" costs to be borne, for example, by New Brunswick the Province with much the largest French-English proportions in Canada, and therefore facing possibly the highest relative costs for total bi-lingualization.

3. A further issue concerns methods of utilizing federally-directed national communications media in support of the two-languages policy, and relating such media also to Provincial needs and efforts (e.g. Provinces such as Ontario, Quebec and New Brunswick with special task in this regard).

4. Some lessons may be learned too, as to how to avoid possible difficulties by observing monolingualism or multi-lingualism in advanced countries such as Belgium or Switzerland and the studies of the Royal Commission on B and C should prove helpful. Equally, care must be taken in any proposed amendment-processes to make certain that they do not adversely affect some present program or policies amounting to "rights" under the denominational rights provisions of the British North America Act if these are now to be converted into language rights programs. There are certain interpretations to Section 93 of the BNA Act which suggest that there might have to be given to the conversion of denomination school rights into language rights without diminishing the present language autonomy and programs developed under the denominational rights system. Finally, a careful study of the effective experience with Section 133 of the BNA Act may uncover Federal problems which are not

present in one, or both, of the Official Languages wherever they may live in Canada and wherever the structure and distribution of population requires and makes practical such rights.

## EXPLICATION—INTERPRÉTATION

1. Quelques questions importantes demeurent encore en litige—soit entre les gouvernements impliqués ou au Comité Permanent (le Sous-Comité chargé des Langues Officielles) et à la Conférence. Ces questions comprennent l'interaction complémentaire entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial dans l'évolution et l'administration de la loi sur les deux langues. Un exemple important au Nouveau-Brunswick: selon une décision récente de la Cour d'Appel du N.-B., l'action du fédéral est requise pour donner effet dans nos cours à la politique des langues officielles garantissant ainsi une coordination entre les programmes provinciaux et fédéraux.

2. Un résultat important est alors celui du partage des dépenses, particulièrement celles qui surgiront au tout début; par exemple, au Nouveau-Brunswick, où la proportion des anglais et des français est la plus élevée au Canada, on prévoit pour cette province un coût relatif peut-être le plus élevé pour l'implantation du bilinguisme.

3. Un autre résultat est celui de l'utilisation des centres de communications nationaux pour le soutien de la politique du bilinguisme, et de rattacher ces services aux besoins et aux efforts des provinces (i.e. Provinces comme l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick ayant un rôle particulier dans cette question).

4. On pourra aussi profiter de l'expérience d'autres pays tels que la Belgique et la Suisse ainsi que des études faites ici par la Commission sur le Bilinguisme et le Biculturalisme afin d'éviter certaines difficultés possibles lors de l'implantation du bilinguisme au Canada. Certains programmes ou systèmes ont été établis d'après les «droits» religieux tels qu'énoncés dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. On devra donc voir à ce que les amendements proposés n'altèrent pas ces systèmes déjà établis si ces derniers doivent être convertis en des programmes de droits linguistiques. Certaines interprétations de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique suggèrent une possibilité de convertir les droits religieux en des droits linguistiques sans diminuer l'autonomie linguistique actuelle ainsi que les programmes développés sous le système des droits religieux. De même, une étude détaillée de l'expérience fournie par l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique pourrait dévoiler certains



yet fully understood if a much wider system of language rights was to be applied to the federal system as well as to the re-inforcement for example of English-language rights, not only in the Courts of the Province of Quebec but in all public documents. New Brunswick has much to learn from the long leadership of Quebec in bilingualised systems of rights through the particular application to Quebec of the existing provisions of the BNA Act.

3.6.16 5. The language of the Proposition is drafted in realistic, practical terms deliberately so as to avoid "grand pronouncements" or "in principle" statements in this field of constitutional provision that fail of actual implementation. It is important to tie the discussion of this principle to the specifics of programs, administrative provisions, educational arrangements and programs, etc.

3.6.17 The English and French languages shall have equality for all federal parliamentary and administrative purposes both within Canada and abroad, subject only to the considerations of necessity and convenience in the effective management of individual government operations.

#### COMMENT:

1. There is also the very special case of the Ottawa area where the five governments concerned—Federal, Quebec, Ontario, Ottawa and Hull—will be moving toward some new concepts of bi-lingualisation to express in the most practical and symbolic forms the changing social face of Canada through the demonstration of its successful alteration in the capital area itself.

2. Bilingualisation anywhere does not mean uni-lingualism with reluctant concessions. While mother tongues may predominate they will no longer exclude, but this must work both ways. There must be opportunities to acquire in both schools and the public service a working knowledge of both languages wherever this is desired, side by side with the existence of schools essentially giving instruction in a single mother tongue and preserving the integrity of that mother culture accordingly.

#### SUBJECT: A CHARTER (OR BILL) OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND CONFEDERATION

3.6.18 A Charter of fundamental rights and freedoms should be entrenched in the Constitution. Such rights and freedoms should embrace the classical civil and political liberties we have known, to which should be added refinements including language rights (unless otherwise dealt with); procedural safeguards against abuses of the trial or

problèmes fédéraux advenant l'application d'un système plus élaboré des droits linguistiques pour le fédéral et, par exemple pour le renforcement des droits de la langue anglaise non seulement dans les cours de la province du Québec mais dans tous les documents publics. L'application particulière des clauses de l'A.A.N.B. accordant au Québec un système des droits bilingues peut être une excellente source d'apprentissage pour le Nouveau Brunswick.

3.6.16 5. Les termes de la proposition sont réalistes et pratiques; et ceci dans le but d'éviter, dans ce secteur constitutionnel actuellement en suspens, des déclarations «de grand principe» ou «de principe». Il est important de lier la discussion de ce principe à des clauses spécifiques, de projets administratifs de programmes sur l'éducation, etc.

3.6.17 Le français et l'anglais seront sur un pied d'égalité dans tous les domaines parlementaires et administratifs du gouvernement fédéral au Canada et à l'étranger. Cette proposition est limitée seulement par les considérations de nécessité et de convenance dans la bonne marche des opérations particulières du gouvernement.

#### EXPLICATION—INTERPRÉTATION

1. Les cinq gouvernements de la région d'Ottawa—le gouvernement fédéral, les gouvernements du Québec, d'Ontario, d'Ottawa et de Hull impliquent un cas particulier: tous dirigeront vers un nouveau concept de bilinguisme. Ces transformations dans le district même de la capitale exprimeront d'une manière pratique et symbolique les changements dans l'image sociale du Canada.

2. Le bilinguisme, dans aucun cas, ne devrait être le résultat de concessions rétrogrades de l'unilinguisme. La langue maternelle pourra prédominer et non exclure; mais ceci doit se faire dans les deux sens. Parallèlement à l'existence d'écoles enseignant essentiellement dans la langue maternelle et de conservant l'intégrité de cette culture maternelle on doit, pour ceux qui le désirent, permettre la possibilité d'acquérir une connaissance de deux langues dans les écoles et dans la fonction publique.

#### OBJET: UNE CHARTE DES DROITS DE L'HOMME ET SA MODIFICATION

3.6.18 Une déclaration des libertés et des droits fondamentaux devrait être incorporée dans la Constitution. Ces droits et libertés devraient inclure les libertés civiles et politiques classiques déjà acquises auxquelles viendraient s'ajouter des droits plus particuliers y compris des droits linguistiques (s'ils ne sont pas explicités ailleurs). La constitution dev

administrative process; possible limitations on the legislative powers of both parliament and the provincial legislatures; a general 'due process' clause with both procedural and substantive implications for the operations of both the legislative and administrative processes; and such other statements of rights and freedoms that reflect the modern concern for "the individualisation of justice", in the face of ever growing state power.

### 3.7.18 COMMENT:

1. Everyone is familiar with the continuing debate over the limited success of the 1961 Canadian Bill of Rights as a Statute of the Parliament of Canada. The general reluctance of the Courts to use the Bill has been explained both because of its particular terminology on the one hand and its limited statutory form and authority on the other. Nevertheless, it marked a significant beginning—along with the Saskatchewan Bill of Rights, and together with the various provincial statutes dealing with non-discrimination in employment and accommodation—toward a statement of broad "rights" policy but amounting to a great deal less than a modern comprehensive Constitutional Charter. The recently completed Quebec Statement of Rights not yet enacted but which will be introduced in the revised Quebec Civil Code is also an important step toward meeting the developing public demand for and its familiarity with Charters or Bills of Rights.

2. There are some major difficulties that have to do with the scope of such a charter and the role of parallel provincial charters. As to the first, the White Paper produced by the Government of Canada for the February conference and entitled "A Canadian Charter of Human Rights" sets out very well indeed the main topics that might be included in any such federally proposed bill and these are very similar to the proposition set out above. The White Paper is very conservative on the role of economic and social rights and property. (See next proposition in this section). Indeed it includes the non-discrimination question under other headings and this identifies the special issues raised by economic and social rights *per se*, such as the right to employment, social security, to an education,

3. The other issue of technical and policy significance is the effect of such a Bill of Rights on any theory of legislative supremacy which has dominated constitutional thought and practice in the Anglo-Commonwealth system even where written constitutions have been involved, e.g. Canada and Australia. To the extent, however, the introduction to a "due process clause" will merely extend the

aussi incorporer des garanties contre les abus du fonctionnement des cours et de l'administration, une délimitation des pouvoirs législatifs des provinces et du parlement, incorporer un article délimitant le mode et la portée des procédés législatifs et administratifs et, finalement, d'autres déclarations de libertés et de droits en fonction d'une plus grande individualisation de la justice dans une société qui concède de plus en plus de pouvoirs à l'État.

### 3.7.18 EXPLICATION—INTERPRÉTATION

1. Nous sommes tous conscients du débat sur le succès de la Charte canadienne des droits de l'homme (1961) comme statut du Parlement canadien. La réticence générale des cours à utiliser la Charte s'explique d'une part par sa terminologie particulière et par les limitations de sa formule statutaire et de son autorité d'autre part. La Charte canadienne accompagnée d'une Charte semblable en Saskatchewan et des mesures anti-discriminatoires introduites dans diverses provinces touchant le travail et le logement néanmoins apportent un point important à la définition d'une politique générale des droits sans pourtant se placer au niveau d'une charte constitutionnelle. La récente Déclaration des droits au Québec qui doit sous peut être incorporée au Code révisé de la procédure civile marque aussi une étape importante au besoin ressenti par le public d'obtenir une charte des droits.

2. Il existe certaines difficultés majeures dans la partie que doit avoir la charte fédérale et les diverses chartes provinciales. Dans le premier cas, le Livre blanc présenté par le gouvernement fédéral à la conférence de février et intitulé «Une Charte canadienne des droits de l'homme» décrit très bien les sujets qui pourraient être incorporés à une loi fédérale et s'accorde bien à la proposition précitée. Le Livre blanc est à juste titre prudent au sujet des droits sociaux et économiques. (Voir la proposition suivante). En fait, la question de non-discrimination est classée sous un autre chapitre qui lui, identifie comme tels les droits sociaux et économiques, i.e., le droit au travail, à la sécurité sociale et à l'éducation, etc.

3. Une autre question d'aspect technique et politique est l'effet qu'aurait une Charte des droits sur toute théorie de la suprématie du parlement, théorie qui prime dans tous les pays ayant adopté le système britannique et même chez ces pays tels le Canada et l'Australie qui ont leur constitution écrite. L'incorporation d'un article «due process» aurait pour effet d'étendre encore les limitations de la

already significant limits on parliamentary supremacy that exist in the decisions of the Courts concerning Parliament and the Legislatures in applying the BNA Act as it now stands. Nevertheless, such an extension, if it includes the power of the Courts to invalidate legislation for general policy reasons, for its violation of some "due process" standard affecting person of property and not merely for reasons of the procedures laid down in the statutes, will in fact change the nature of our parliamentary system. For to that extent the Courts will now have the last word on the validity of legislation independently of the question of division of powers.

3.8.18 and based instead upon broad concepts of policy as the Courts evolve new limits beyond which the theory of supremacy may not go. Judging by United States' experience, and the wide range applications of the due process clauses of the 14th and 15th amendments of the U.S. Constitution, there may be many benefits but also serious risks. There was a time indeed when from the 1880's to about 1935 when the U.S. Supreme Court employed the 14th Amendment as a means of striking down progressive state legislation on the grounds that it amounted to a taking of property without due process of law. It is unlikely that this particular U.S. experience at the height of 19th Century "laissez-faire" ideas would find any similar application to a future Canadian constitutional system.

#### SUBJECT: A CHARTER (OR BILL) OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND CONFEDERATION

3.8.19 In a Charter of Fundamental Rights, economic and social rights may be alluded to in the most general terms and should include statements with respect to non-discrimination in the matter of social claims and benefits (employment, housing, etc.).

#### COMMENT:

1. Beyond such limited rights and general allusions, care must be taken not to attempt to entrench social, economic and welfare policies and objectives such as full employment, social security, minimum wages, hospitalization, etc. in constitutional terms. The consequences could be to provide a new theory of state duties enforceable upon Parliament of Legislatures through the application of orders by the Courts on such issues.

3.8.20 The entrenchment of a Charter or Bill of Rights in the constitution shall not preclude the entrenchment of complementary or parallel bills of rights in the constitutions of the provinces.

suprématie parlementaire déjà définies par les jugements arrêtés par les cours dans l'interprétation de l'A.A.N.B. au sujet des parlements canadiens. Néanmoins, si l'étendue de limitations devait inclure le pouvoir de la cour à passer une loi, non pas à cause de la procédure établie par la loi mais à cause de la teneur générale ou encore parce qu'elle outre-passe une disposition du «due process» touchant aux droits personnels ou de propriété et il en résulterait une modification sensible de la nature de nos institutions parlementaires. Car, indépendamment de la question de partage des pouvoirs, la capacité de la cour d'avoir le dernier mot sur la validité d'une loi est fonction de la politique de la cour fixée par des limitations concrètes à la théorie de la suprématie parlementaire. Si l'on en juge par l'expérience américaine et l'application judiciaire des articles de «due process» des 14<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> amendements à la Constitution des États-Unis, ces limitations impliquent, en plus des avantages, de sérieux risques. Il faut se rappeler, entre 1880 et 1935, lorsque la Cour Suprême s'est servi du 14<sup>e</sup> amendement pour abolir une législation progressiste des États en déclarant que cette législation atteignait les droits de propriété. Il est improbable que cette expérience américaine, née à l'époque du «laissez-faire» se reproduirait dans un futur contexte constitutionnel canadien.

#### OBJET: UNE CHARTE DES DROITS DE L'HOMME ET SA MODIFICATION

3.8.19 Il peut y avoir mention des droits économiques et sociaux dans une charte des droits fondamentaux mais cette mention doit être en termes généraux et doit incorporer des garanties contre la discrimination en matière de bénéfices sociaux (logement, travail, etc.).

#### EXPLICATION—INTERPRÉTATION

1. Il faudrait éviter de donner un caractère plus explicite à la définition de ces droits, surtout éviter d'incorporer à la constitution des politiques sociales, économiques ou de bien-être tels que le plein emploi, la sécurité sociale, le salaire minimum et l'hospitalisation. Les conséquences qui pourraient en résulter seraient de créer une nouvelle théorie du rôle de l'État, théorie qui pourrait lier le parlement ou les législatures à mettre en vigueur les ordres des cours sur ces questions.

3.8.20 L'incorporation d'une charte des droits de l'homme à la constitution n'empêchera pas l'incorporation d'une charte semblable parallèle dans la constitution des provinces.



## COMMENT:

1. It will be for the Courts to resolve any conflict between Federal and Provincial charters or Bills, and their standards, and to determine theories of supremacy, if any.

## QUEBEC—SECTION 5

EXTRACTED FROM DOCUMENT 3—BRIEF ON THE CONSTITUTION—(pp. 22-31)

## (1) Official languages

The Royal Commission on Bilingualism and Multiculturalism has just given us the General Introduction to its final Report, as well as its Book I on the official languages. Nine Books will to come will deal with labour; education; the federal capital; Parliament, the Cabinet and the Supreme Court; voluntary associations; other ethnic groups; arts and letters; mass media; and the general conclusions. Any attempt to pass judgment on the Commission's work at this stage would therefore be premature.

In our opinion, it is significant that Book I on the official languages is only the first of several volumes. For one could be led to believe that the problem of cultural duality—rather still, cultural equality—is simply a matter of official languages, when in fact it is much more complex question. By insisting in its General Introduction that the problem of bilingualism is primarily that of the intrinsic vitality of each culture considered separately, the Commission did Canada a great service.

Our reaction is naturally one of gratification at finding Québec so frequently held up as an example. The Commission conducted a thorough investigation into the official status accorded the English language in Québec and we feel we can take justifiable pride in the fact that it found no grounds for criticism in that regard. As a result, most of its recommendations do not apply to Québec since they are based on current practice in our province. It is why we have deemed it appropriate to abstain from elaborate comments on this subject.

The only recommendations which have any real implications for our government are those pertaining to the federal capital, the establishment of bilingual districts, the adoption of an Official Languages Act and the appointment of a Québec Commissioner of Official Languages. We would like to make it clear that we agree generally with the facts established by the Commission and with the spirit of its recommendations. We do have

## EXPLICATION—INTERPRÉTATION

Les cours devront résoudre tout conflit entre les chartes fédérale et provinciales et arrêter une théorie de primauté, le cas échéant.

## QUÉBEC—SECTION 5

EXTRAIT DU DOCUMENT 3—MÉMOIRE SUR LA QUESTION CONSTITUTIONNELLE —(pp. 24-33)

## (2) Les langues officielles

Nous connaissons, du Rapport final de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, l'Introduction générale et le Livre I qui porte sur les langues officielles. Neuf autres livres suivront qui porteront sur le monde du travail; l'éducation; la capitale fédérale; le Parlement, le Cabinet et la Cour Suprême; les associations libres; les autres groupes ethniques; les arts et les lettres; les communications de masse; les conclusions générales. Il serait donc prématuré de vouloir juger dès maintenant l'œuvre de la Commission.

Il est à nos yeux très significatif que le premier livre du Rapport de la Commission portant sur les langues officielles doive être suivi d'un grand nombre d'autres livres. On pourrait, en effet, être porté à croire que le problème de la dualité culturelle—ou mieux de l'égalité culturelle—est uniquement une question de langue officielle, alors qu'il est beaucoup plus que cela. En insistant, dans son Introduction générale, sur le fait que le problème du biculturalisme est avant tout celui de la vitalité interne de chacune des deux cultures prise en elle-même, la Commission a rendu un grand service au Canada.

Nous nous réjouissons, en tout premier lieu, de ce que le Québec soit si souvent cité en exemple. La Commission a pu scruter très attentivement la place que tient au Québec l'anglais en tant que langue officielle et nous croyons légitime de ne nous faire aucun reproche à cet égard. La plupart des recommandations de la Commission, par conséquent, ne touchent pas le Québec puisqu'elles ont été tirées de la réalité québécoise même. C'est pourquoi nous avons cru plus délicat de nous abstenir ici de commentaires élaborés.

Les seules recommandations qui s'adressent vraiment à notre gouvernement sont celles qui portent sur la capitale fédérale, sur l'établissement de districts bilingues, sur l'adoption d'une Loi des langues officielles et sur l'institution d'un commissaire québécois aux langues officielles. Nous voulons cependant indiquer clairement que nous sommes en général d'accord avec les constatations de la Commission et l'esprit de ses recommanda-

certain reservations concerning the proposal to appoint Commissioners of Official Languages; in our view, it would be preferable to create a Permanent Federal-provincial Commission on Language Rights as we suggested in Toronto. Nor do we think it desirable for the federal government to take direct or indirect action in provincial fields of jurisdiction even if it were to induce the provinces in applying the recommendations of the Commission.

It is possible, even probable, that the Commission recommendation on bilingual districts could do much to solve the official-language problem in other provinces. We are not convinced however that it fits the situation in Québec. In fact, we believe that our present linguistic policy is far more generous than that which would result from widespread establishment of such districts. The system which has grown up in Québec with each successive generation is a combination of many elements based on customs and experience; it would not necessarily be improved by creation of bilingual districts. We sincerely believe that, over the years, we have really applied within our sphere the Commission's recommendations before they were formulated.

Some of our citizens have even protested against the place occupied by the English language in Québec. Let us state for the record that we shall not correct the awkward aspects of this situation—if one considers the appreciable advantages enjoyed by our English speaking minority be depriving the latter of any fundamental rights. As a matter of fact, we are fully prepared to guarantee by new constitutional provisions—in a form yet to be determined... the rights of the English language in Québec.

In this same spirit, it is only fitting that the rights of French in Québec be not only guaranteed but also expanded beyond the bare terms of a juridical document, in order to correspond to our demographic situation. In other words, even though English and French have and will continue to have official status, it is only natural for the Québec Government to show special concern for the French language and do everything possible to stimulate its vitality and encourage its use in all spheres. If all citizens in other provinces are required to have sufficient command of English as the language of the majority, it would seem fair that the same apply to Quebecers as regards French. Since both are universal lan-

tions. Nous avons certaines réticences en ce qui concerne la proposition de nommer des commissaires aux langues officielles; nous préférierions plutôt qu'on crée une Commission permanente fédérale-provinciale des droits linguistiques ainsi que nous l'avons suggéré à Toronto. Nous ne croyons pas non plus qu'il soit souhaitable que le gouvernement fédéral intervienne directement ou indirectement dans des domaines provinciaux fût-ce même pour inciter des provinces à appliquer les recommandations de la Commission.

Il est possible, et même probable, que la recommandation de la Commission, relative aux districts bilingues, puisse dans une bonne mesure, résoudre le problème des langues officielles dans les autres provinces, mais nous ne sommes pas convaincus qu'elle convienne bien à la réalité québécoise. Nous croyons plutôt que le régime linguistique qui prévaut actuellement au Québec se situe déjà au-delà de celui auquel conduirait la généralisation de ces districts. Avec les années il s'est en effet établi chez nous un état de chose: fait de multiples éléments fondés sur les coutumes et sur l'expérience et que l'institution de districts bilingues n'améliorerait pas nécessairement. Nous croyons, bien sincèrement que nous avons en quelque sorte déjà mis en application, avant même qu'elles fussent formulées, les recommandations de la Commission touchant les compétences provinciales.

Certains des nôtres s'élèvent même contre la situation faite à la langue anglaise au Québec. Disons tout de suite que nous ne corrigerons pas ce que cette situation peut comporter de surprenant, si l'on considère les avantages considérables dont jouit notre minorité de langue anglaise, en privant celle-ci de l'un ou l'autre de ses droits fondamentaux. De fait, nous sommes entièrement disposés, sous une forme qui reste à déterminer, à garantir, par de nouvelles dispositions constitutionnelles, les droits de la langue anglaise au Québec.

Il convient, cependant, et dans le même esprit, que les droits du français au Québec soient non seulement garantis, mais qu'ils trouvent chez-nous un épanouissement qui dépasse les termes mêmes d'un texte juridique et qui corresponde à notre réalité démographique. En d'autres termes, même si le Québec l'anglais et le français sont et continueront d'être langues officielles, il n'est pas normal que le gouvernement du Québec fasse preuve d'une sollicitude tout à fait particulière envers la langue française et qu'il mette tout en œuvre pour en stimuler la vitalité et en faciliter l'usage dans tous les domaines. Il nous semble que si, dans les autres provinces du Canada, tous les citoyens doivent nécessi-

ages, we do not believe it would be an injustice—on the contrary—if we were to make it easier for our English-speaking residents to study and use French.

Obviously, all the Commission's recommendations will have to be subjected to continuing and painstaking study. Meanwhile, we wish to assure all provinces planning to implement them and requiring Québec's cooperation in doing so that we shall do our utmost to help them in this task. We shall moreover be happy to participate actively in the works of the commission of this conference which, as we will recommend later, may be set up to deal with this question.

### 2) Human rights

The Government of Québec is conscious of the fact that, among achievements of the United Nations in the last twenty years, the Universal Declaration of Human Rights and the two covenants on human rights rank very high on the Organization's list of outstanding contributions to international progress.

It is significant that, in terms of human rights, no distinction can be made between developed and underdeveloped countries. In its respect, all governments are more or less making new ground every day.

In Québec, legislation on freedom of religion was enacted over a hundred years ago. Our public school system acknowledges the rights of parents to have their children educated in either of Canada's two official languages and in accordance with their religious beliefs. Our Civil Code has long maintained a tradition for protecting the individual's rights. This tradition was built on the principles of civil liability and action for damages; it is well realized today that the Civil Code may have been underestimated as an extensive and efficient means of protection. Not long ago, the Legislature has dealt with specific problems raised by distinctions on the basis of race or other factors. Two major pieces of legislation were adopted forbidding hotels, restaurants and employers to discriminate against anyone because of race, religion or ethnic origin.

More recently, our Commission for Revision of the Civil Code drafted an amendment con-

rement posséder une connaissance suffisante de l'anglais du fait qu'il s'agit de la langue de la majorité, il doit en être de même pour tous les citoyens québécois quant au français. Comme il s'agit, dans les deux cas, de langues à caractère international, nous ne croyons pas léser les citoyens québécois de langue anglaise en leur facilitant l'étude et l'usage du français, bien au contraire.

Bien entendu, toutes les recommandations de la Commission devront, à notre sens, faire l'objet d'une étude suivie et fouillée. À tout événement, nous voulons assurer toutes les provinces qui voudraient donner suite à ces recommandations et qui auraient, pour ce faire, besoin de la collaboration du Québec, que nous ferons tout ce qu'il nous sera possible pour les aider dans cette tâche. Nous serons d'ailleurs heureux de participer activement aux travaux de la Commission de la conférence dont nous proposons plus loin la formation à ce sujet.

### 3) Les droits de l'homme

Le gouvernement du Québec est conscient du fait que parmi les travaux accomplis par les Nations Unies au cours des vingt dernières années, la déclaration universelle et les deux pactes internationaux des droits de l'homme comptent parmi les contributions majeures de cet organisme au progrès international.

Il est significatif que dans le domaine des droits de l'homme on ne puisse établir de distinctions entre pays développés et pays sous-développés. Il s'agit là de questions où tous les gouvernements sont en quelque sorte en voie de développement.

Au Québec nous possédons une législation sur la liberté des cultes qui remonte au milieu du siècle dernier. Notre système d'instruction publique respecte le droit des parents à faire instruire leurs enfants dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada et suivant leurs convictions religieuses. Notre Code civil possède une longue tradition de protection des droits de l'individu. Cette tradition s'est développée par le truchement des principes de la responsabilité civile et de l'action en dommages-intérêts, en sorte que l'on constate aujourd'hui que le Code civil offre un instrument de protection dont on ne mesurait peut-être pas toute l'importance et l'efficacité. Dernièrement, la Législature s'est penchée sur les problèmes plus particuliers soulevés par les distinctions raciales ou autres. Deux lois importantes ont été adoptées qui interdisent la discrimination dans les hôtels et les restaurants, ainsi que dans l'emploi, pour des motifs tirés de la race, de la religion ou de l'origine ethnique.

Plus récemment notre Office de Revision du Code civil soumettait un projet de modifica-



cerning civil rights, worded as a declaration of the individual's civil rights, and intended as a preliminary chapter to our revised Civil Code. Moreover, our government intends to submit this draft declaration to the Legislature before going on with the over-all revision of the Code.

The points on which, in the past, Québec and the rest of Canada seem to have differed in the field of Human Rights were related much more to the way of wording juridical principles and guaranteeing protection than to acknowledgement of the rights themselves.

The Government of Québec has committed itself to seeking early legislative adoption of a Québec charter of human rights and to the appointment of an ombudsman. We have examined these two questions very closely during the past few months and hope soon to be able to introduce specific and relevant legislation before the Assembly.

The interest in human rights shown by the population of our Province is considerable not only on the part of the public bodies responsible for law enforcement, but also among the citizens themselves, who have set up a League of human rights.

As regards the proposal for a constitutional declaration of human rights, we have thought it advisable to reserve our position for a number of reasons, as follows:

Owing to their philosophical and juridical nature, bills of rights are difficult to put into words whenever attempt is made to incorporate effective sanctions. Just as it was relatively easy at the United Nations in 1948 to reach agreement by an impressive number of countries on a Universal Declaration of Human Rights of a general nature, so were these countries extremely careful in wording their own constitution to this effect.

The Universal Declaration of Human Rights contains no provisions for sanctions applicable either within a given state or on an international scale. As regards the 1966 international covenants on human rights and the related optional protocol, implementation on an international basis is guaranteed only by rather meek provisions. At the opposite, a constitutional text duly passed by a state's legitimate authority would likely be enforced very quickly by the courts, irrespectively of whether public opinion is sufficiently sensitive to the problem and even before signs of favourable tradition become apparent.

tion du Code relatif aux droits civils, sous la forme d'une déclaration des droits civils de la personne, destinée à servir de chapitre préliminaire à notre Code civil révisé. Le gouvernement d'ailleurs a l'intention de soumettre à la Législature ce projet de déclaration avant d'envisager la refonte de l'ensemble du Code.

Les points sur lesquels, dans le passé, semble y avoir eu divergence entre le Québec et le reste du Canada dans le domaine des droits de l'homme tenaient beaucoup plus à une différence de formulation dans les principes juridiques et dans la méthode de protection qu'à la reconnaissance des droits eux-mêmes.

Le gouvernement du Québec s'est engagé à faire adopter prochainement par la Législature une charte québécoise des droits de l'homme et d'établir un protecteur du peuple. Nous nous sommes penchés très sérieusement sur ces deux questions au cours des derniers mois et nous espérons pouvoir déposer sous peu des projets précis en ce sens devant nos parlementaires.

L'intérêt manifesté par notre population envers les droits de l'homme est considérable non seulement au sein des corps publics chargés du respect de la loi, mais aussi parmi les citoyens eux-mêmes, qui ont mis sur pied une Ligue des droits de l'homme.

Quant à un projet de déclaration constitutionnelle des droits de l'homme, nous avons cru préférable de réserver nos positions pour un ensemble de raisons que voici.

Les déclarations des droits ont un caractère philosophico-juridique qui en rend la formulation difficile chaque fois qu'on prétend assortir de sanctions efficaces. Autant on a pu relativement facilement faire l'accord aux Nations Unies en 1948 sur une déclaration universelle des droits de l'homme de caractère général, acceptée par un nombre impressionnant de pays, autant ces pays eux-mêmes ont été extrêmement prudents à cet égard dans le texte de leur constitution respective.

La déclaration universelle des droits de l'homme ne comporte en effet aucune sanction intérieure à chaque État, ni aucune sanction internationale. Quant aux pactes internationaux des droits de l'homme et au protocole facultatif de 1966, leur mise en œuvre n'est assurée sur le plan international que par des dispositions plutôt timides. Au contraire, un texte constitutionnel voté par l'autorité légitime d'un État est susceptible d'être sanctionné très rapidement par les tribunaux nationaux que l'opinion publique peut ne pas être encore suffisamment sensibilisée aux problèmes et qu'un commencement de tradition favorable peut ne pas s'être encore manifesté.

In a unitary country with a homogeneous society, it is possible to think of bills of rights as summarizing the ethical philosophy endorsed by the whole population, and to allow all the other rights of the citizens to proceed from them. The result is the acceptance in the constitution of a trend towards homogeneity of ethical concepts whose cognition becomes the responsibility of the courts. We feel that in a federal system and especially in the case of Canada it would be a serious political error to proceed in this way. By tradition, civil law in Québec, and the manner in which it acknowledges and holds fundamental rights, differ greatly from common law procedures. Should a bill of rights be considered so essential as to be entrusted in its interpretation to a constitutional court, we must insist on the institution of that tribunal being examined first.

A third difficulty stems from Canada's federal character and the present distribution of powers. Property and civil rights in this country are the exclusive responsibility of the provinces. We are not prepared to waive this responsibility. As we have pointed out we intend to incorporate into Québec's constitution a charter of human rights. Preliminary work has been carried out to this effect, and commented not only in newspapers of our province but also in certain legal reviews. We are able to observe how very carefully these matters have to be handled.

Within a federative context, it is essential to specify clearly which authority will be responsible for ensuring that fundamental rights are respected. We mentioned earlier two possibilities which we rejected: first, that the federal government and federal courts be given exclusive powers in this field; second, at least as far as Québec is concerned, that there be indirect encroachment on provincial jurisdiction as it relates to property and civil rights. Consequently, it seems wise for us for the moment to refrain from saying anything that might be construed as a preconceived attitude.

Generally speaking, moreover, we are inclined to believe that a bill of rights should be the last part to be added to the constitution. We are not suggesting that this part is of less importance or that it cannot be discussed

Dans un pays unitaire dont la société est homogène, il est possible de concevoir les déclarations de droits comme résumant la philosophie morale acceptée par toute la population, et d'en faire découler tous les droits des citoyens. Ceci a alors pour résultat de consacrer dans la constitution une tendance à l'homogénéité des conceptions éthiques dont l'application relève des tribunaux. Nous estimons qu'en régime fédéral et principalement dans le cas du Canada ce serait commettre une erreur politique grave que de procéder de cette façon. Les traditions de droit civil du Québec et la manière dont les droits fondamentaux y sont reconnus et protégés, diffèrent en effet considérablement de la manière de procéder des tribunaux de common law. Si donc on envisage une déclaration des droits à ce point fondamentale que le plus haut tribunal constitutionnel canadien doive expliciter ces droits, nous sommes forcés de demander que l'on examine au préalable l'établissement d'un tribunal constitutionnel.

Une troisième difficulté provient encore du caractère fédéral du Canada et de la répartition actuelle des compétences. La propriété et les droits civils y sont de la compétence exclusive des provinces. Nous ne sommes pas prêts à abandonner cette compétence. Notre intention, comme nous l'avons souligné, c'est d'insérer dans la constitution interne du Québec une charte des droits de l'homme. Des travaux préliminaires ont été accomplis en ce sens auxquels ont fait écho non seulement des journaux de notre province, mais aussi certaines revues juridiques. Nous avons pu y constater combien cette matière était délicate de maniement.

Dans un contexte fédératif, il est essentiel que l'autorité chargée de faire respecter les droits fondamentaux soit clairement précisée. Nous avons énoncé plus haut deux possibilités que nous avons rejetées: la première, que ce soit le gouvernement fédéral et des tribunaux fédéraux qui se voient chargés de cette mission de façon exclusive; la seconde, que l'on empiète indirectement sur la juridiction provinciale relative à la propriété et aux droits civils, du moins en ce qui regarde le Québec. Il nous semble par conséquent sage de nous abstenir pour le moment de tout ce qui pourrait sembler une attitude préconçue.

De façon générale d'ailleurs, nous inclinons à croire que les déclarations des droits forment la portion de la loi constitutionnelle qui doit y être insérée en dernier lieu. Non pas que cette partie manque d'importance, ni

from the outset; rather, we feel that it would more appropriately fall within the purview of an ad hoc commission appointed by this conference and whose recommendations would bear not only on the contents but also on the form and relative sequence of the bill or bills of rights in question. Myriad of examples can be drawn from other countries which have recently adopted constitutions.

We have gone rapidly through the federal draft proposal tabled in Ottawa on February 1st by the Minister of Justice of Canada.

Naturally, we were not able to give this text the full attention it deserves, but we are nonetheless in a position to make a few comments which will put the complexity of the subject into better focus:

(a) The federal draft proposal indicates very well that if a Charter of Rights became part of the constitution, it would gain a character of permanence so that an amendment to that Charter would require not just an ordinary legislative decision but the more rigorous procedure of an amendment to the constitution itself. This is the very argument that we invoke in support of our request for a new constitution with a rigorous and entirely Canadian amending formula.

(b) As constituent states of the federation, the provinces are affected by all constitutional matters. No constitutional amendment should therefore be effected without the Provinces having been consulted directly and as a matter of priority. In other words, we do not accept that the Federal Government or any Provincial Government be able to go directly to the population, either by way of the Federal Parliament alone, or a referendum, or a Royal Commission, or a White Paper, without having beforehand consulted or sought the advice of the Provinces not only on the principle but also on the details of every proposal or provision. We therefore consider this White Paper as a simple working paper of the Conference, the advanced publication of which in no way creates a precedent.

(c) Two of the documents appended, that is the international covenant on economic, social and cultural rights and the international covenant on civil and politi-

qu'elle ne puisse être discutée dès le début, mais cela nous paraît davantage le soins d'une commission ad hoc de la conférence dont les recommandations porteront non seulement sur le fond, mais aussi sur la forme et sur la place de la ou des déclarations en question. Les autres pays qui se sont donné récemment des constitutions offrent à ce sujet des variantes infinies.

Nous venons de prendre rapidement connaissance du projet fédéral déposé sous la responsabilité du ministre de la Justice du Canada, le 1<sup>er</sup> février dernier, à Ottawa.

Nous n'avons pu bien sûr donner à ce texte toute l'attention qu'il mérite, mais nous sommes déjà en mesure de fournir quelques commentaires qui feront mieux ressortir la complexité du sujet:

a) Le projet du ministre fédéral de la Justice indique fort bien que si un charte des droits faisait partie de la constitution, elle posséderait ainsi «un caractère de permanence tel qu'il faudrait pour la modifier non pas seulement une décision législative ordinaire, mais la procédure plus rigoureuse d'une modification de la constitution elle-même» (p. 13). C'est l'argument même que nous invoquons à l'appui de notre demande d'une constitution nouvelle avec procédure d'amendement rigoureuse et purement canadienne.

b) Toute matière constitutionnelle intéresse les provinces à titre d'états constitutants de l'état fédéral. Aucune modification constitutionnelle ne saurait donc être effectuée sans qu'elles soient saisies directement et prioritairement. En d'autres termes, nous n'acceptons pas que le gouvernement fédéral ou celui d'une province, puisse s'adresser directement à la population, soit par le truchement du parlement fédéral seul, soit par voie de référendum, soit par l'intermédiaire d'une commission royale, soit par le moyen d'un Livre blanc, sans avoir saisi ou présenté les provinces, non seulement sur le principe, mais dans le détail de toutes les propositions. Nous considérons donc le Livre blanc comme un simple document de travail de la conférence dont la publication anticipée ne saurait créer un précédent.

c) Deux des documents reproduits en appendice, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international rela-



cal rights (as well as the protocol relating to this latter covenant) contain a clause to the effect that their provisions shall apply without limitation nor exception whatsoever to all constitutive units of federated states. This clause is in direct opposition to our constitutional law and in no way can we accept it, for it would result in permitting the Federal Government to legislate in provincial matters under the cover of international agreements. It is high time a study in depth be made on this question of international agreements and of the international relations of the Provinces.

(d) We have already indicated on several occasions that because of the way in which the Supreme Court is constituted, it is difficult to accept this court as a constitutional tribunal of last resort. This important point will have to be included in a new constitution before we can concur in a constitutional bill of rights. On this subject, we think it necessary to point out that the various agreements appended all provide for a special court to bring judgment in disputes between states in these matters.

(e) We have noted on page 20, in relation to religious freedom, a reference to the Lord's Day Act. We feel that this does not come under Criminal Law, despite the opinion of the Supreme Court, but comes under the maintenance of public order, which comes within provincial jurisdiction. This example shows clearly that constitutional changes have become necessary before the adoption of a bill of rights.

(f) The White Paper does not mention minority rights nor the rights of groups. One would have expected greater precision on the chapter of rights to equality.

(g) Because bills of rights embrace very large categories, they give rise to either legislation of detail or interpretation by the courts. It therefore becomes extremely important that the residual categories of powers be clearly defined. We would be much less preoccupied with this if residual powers were attributed to the Provinces.

aux droits civils et politiques (comme d'ailleurs le protocole relatif à ce dernier pacte) contiennent une clause à l'effet que «les dispositions du présent Pacte s'appliquent sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des états fédératifs». Cette clause va directement à l'encontre de notre droit constitutionnel, et nous ne saurions l'accepter en aucune manière, car elle aurait pour résultat de permettre au gouvernement fédéral de légiférer en matière provinciale sous le couvert de traités internationaux. Il est plus que temps que cette matière des traités et des relations internationales des provinces soit étudiée à fond.

d) Nous avons déjà indiqué à plusieurs reprises que la composition de la Cour Suprême la rendait difficilement acceptable comme cour constitutionnelle de dernier ressort. Une nouvelle constitution devra prévoir ce point important avant que nous puissions consentir à une déclaration constitutionnelle des droits. Nous croyons devoir souligner à ce propos que les divers pactes indiqués en annexe prévoient tous une cour spéciale pour décider des litiges entre états à ce propos.

e) Nous avons noté en page 20, relative-ment à la liberté de religion, une référence à la loi du dimanche. Nous estimons qu'il s'agit là non de droit criminel, malgré l'opinion de la Cour Suprême, mais de réglementation d'ordre public, qui doit être classée de compétence provinciale. Cet exemple montre bien que des changements constitutionnels sont devenus nécessaires avant l'adoption d'une déclaration des droits.

f) Le Livre blanc ne parle ni des droits des minorités ni de ceux des groupes. On se serait attendu à plus de précision au chapitre des droits à l'égalité.

g) Parce que les déclarations des droits englobent des catégories très larges, elles donnent souvent naissance, soit à une législation de précision, soit à l'interprétation des tribunaux. Il devient donc extrêmement important que les catégories résiduelles soient clairement établies. Nous aurions beaucoup moins de préoccupation à ce propos si les droits résiduels étaient attribués aux provinces.

These few remarks will suffice to show why certain specialists hold that these matters are

Ces quelques remarques suffiront à montrer pourquoi certains spécialistes estiment que

the last provisions that should be inserted in a constitution, and after having been the object of a report by an ad hoc committee.

Being of the opinion that fundamental freedoms are of prime importance for the future of Canada and having shown in the past its deep concern for the rights of minorities, the Government of Québec will bring a high degree of attention to this question. Not being able for the moment to go beyond a statement of principle, we nevertheless want to express our agreement with the motives which have inspired the various appended statements in the White Paper and we wish to assure the other Canadian provinces of our co-operation with them and with the Federal Government to protect freedoms and fundamental rights in the framework of a new constitution.

ces matières sont les dernières dispositions à insérer dans une constitution après avoir fait l'objet du rapport d'un comité ad hoc.

Attachant aux libertés fondamentales une importance capitale pour l'avenir du Canada, et ayant démontré dans le passé son profond souci des droits des minorités, le gouvernement du Québec donnera à cette question une attention toute particulière. Ne pouvant, pour le moment, dépasser une déclaration de principe, nous tenons néanmoins à marquer notre accord avec les motifs qui ont inspiré les diverses déclarations relevées en appendice dans le Livre blanc et désirons assurer les autres provinces canadiennes de notre collaboration avec elles et avec le gouvernement fédéral en vue de protéger les libertés et les droits fondamentaux dans le cadre d'une nouvelle constitution.

## DOCUMENT NO. 94 6-2-69

CONSTITUTIONAL CONFERENCE  
SUB-COMMITTEE ON  
OFFICIAL LANGUAGES

## Note from Secretariat

Attached is Bill 85 of the Legislative Assembly of Quebec which may be of special interest to the members of the Sub-Committee.

## DOCUMENT N° 94 6-2-69

CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE  
SOUS-COMITÉ SUR LES  
LANGUES OFFICIELLES

## Note du Secrétariat.

Le document ci-joint est une copie du Bill 85 de l'Assemblée législative de Québec qui pourrait intéresser particulièrement les membres de ce Sous-comité.

## Third Session, Twenty-Eight Legislature

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF QUÉBEC  
BILL 85

An Act to amend the Education Department Act, the Superior Council of Education Act and the Education Act

First reading

## Troisième session, vingt-huitième Législature

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE QUÉBEC  
BILL 85

Loi modifiant la Loi du ministère de l'éducation, la Loi du Conseil supérieur de l'éducation et la Loi de l'instruction publique

Première lecture

## EXPLANATORY NOTES

The object of this bill is to specify the role of the French language in the field of education in the Province of Québec. It entrusts the Minister of Education with new responsibilities respecting the steps to be taken to ensure that persons who settle in Québec and their children, and also persons who attend English-language public educational institutions who frequently attend institutions of instruction in public language English. It provides for the establishment, by a committee of the Superior Council of Education constituted by the bill

## NOTES EXPLICATIVES

Ce projet a pour objet de préciser le rôle de la langue française dans le domaine de l'éducation au Québec. Il confie au ministre de l'éducation des responsabilités nouvelles relativement aux mesures à prendre pour assurer une connaissance d'usage de la langue française aux personnes qui s'établissent au Québec et à leurs enfants ainsi qu'aux personnes qui ont une connaissance de la langue française. Il prévoit également la création, par un comité du Conseil supérieur de l'éducation, qui est institué par

under the name of the "Linguistic Committee", of regulations whereby the Minister will recognize public educational institutions as being English-language or French-language institutions.

Section 1 makes the Minister of Education responsible for taking, in co-operation with the Minister of Immigration, the measures necessary to ensure that persons settling in the Province of Québec may acquire, upon arrival, a working knowledge of the French language and cause their children to be taught in schools recognized by the Minister as being French-language institutions.

Sections 2 to 7 establish the Linguistic Committee of the Superior Council of Education. This committee, like the other committees of the Council, will be composed of 15 members, ten of them French-speaking and five English-speaking. The members will be appointed by the Government on the recommendation of the Council, which will first have consulted the associations or organizations most representative of the educators and the parents of the French and English linguistic groups of the Province of Québec.

Section 8 defines, the powers of the Linguistic Committee; its functions will be:

(a) to make regulations under which the Minister of Education will recognize the public educational institutions as being French-language or English-language institutions;

(b) to make regulations governing the curricula and examinations for all subjects in the institutions recognized as being English language institutions, in such a manner as to ensure a working knowledge of the French language to persons who attend such institutions;

(c) to make to the Council or the Minister recommendations, particularly as to the qualifications, from a linguistic point of view, of the administrative staff and the teaching staff of all public educational institutions.

The regulations of the Committee must be approved by the Government, laid before the Legislature forthwith and published in the Québec Official Gazette.

Section 9 is a concordance provision.

Section 10 adds to the duties of school commissioners and trustees under the Education Act those of taking the measures necessary to

le projet sous le nom de «Comité linguistique», des règlements suivant lesquels le ministre reconnaîtra les institutions d'enseignement publiques comme étant de langue française ou de langue anglaise.

L'article 1 donne au ministre de l'éducation la responsabilité de prendre, de concert avec le ministre de l'immigration, les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec puissent acquérir, dès leur arrivée, une connaissance d'usage de la langue française et faire instruire leurs enfants dans des écoles reconnues par le ministre comme étant de langue française.

Les articles 2 à 7 instituent le comité linguistique du Conseil supérieur de l'éducation. Ce comité sera composé, comme les autres comités du Conseil, de 15 membres; dix d'entre eux seront francophones et cinq seront anglophones. Les membres seront nommés par le gouvernement sur la recommandation du Conseil, qui aura au préalable consulté les associations ou organisations les plus représentatives des éducateurs et des parents des groupes linguistiques francophones et anglophones du Québec.

L'article 8 définit les pouvoirs du comité linguistique; il sera chargé:

a) de faire des règlements suivant lesquels le ministre de l'éducation reconnaîtra comme étant de langue française ou de langue anglaise les institutions d'enseignement publiques;

b) de faire des règlements régissant les programmes d'études et les examens pour tous les enseignements dans les institutions reconnues comme étant de langue anglaise, de façon à assurer une connaissance d'usage de la langue française aux personnes qui fréquentent ces institutions;

c) de faire au Conseil ou au ministre des recommandations, notamment sur la qualification, au point de vue linguistique, du personnel dirigeant et du personnel enseignant de toutes les institutions d'enseignement publiques.

Les règlements du comité devront être approuvés par le gouvernement, déposés sans délai auprès de la Législature et publiés dans la Gazette officielle de Québec.

L'article 9 est de concordance.

L'article 10 ajoute aux devoirs imposés par la Loi de l'instruction publique aux commissaires et aux syndics d'écoles, ceux de pren-



ensure that the courses of study that they are required to give from the first to the eleventh year are no longer merely those adopted or recognized for Catholic or Protestant public schools, but also those adopted or recognized for English-language or French-language schools. Such courses will be given to all children domiciled in the territory under their jurisdiction if they are deemed capable of following such courses and if their parents or the persons acting in their stead are desirous of enrolling them therein.

The commissioners must also ensure that the courses given in their schools comply with the regulations made or approved not only for Catholic or Protestant, but also for French-language or English-language schools.

Any resolution which derogates from the duties so imposed on the commissioners or trustees may be annulled by the Minister at the request of any interested party, after consulting the Linguistic Committee of the Superior Council of Education which will have 90 days to give its advice.

#### BILL 85

An Act to amend the Education Department Act, the Superior Council of Education Act and the Education Act

HER MAJESTY, with the advice and consent of the Legislative Council and of the Legislative Assembly of Québec, enacts as follows:

1. Section 2 of the Education Department Act (Revised Statutes, 1964, chapter 233) is amended by adding at the end of section 2 the following paragraph:

"The Minister shall also be responsible for taking, in co-operation with the Minister of Immigration, the measures necessary to ensure that persons settling in the Province of Québec may acquire, upon arrival, a working knowledge of the French language and cause their children to be taught in schools recognized by the Minister as being French language schools".

2. The Superior Council of Education Act (Revised Statutes, 1964, chapter 234) is amended by inserting, after the words "a Protestant committee" in the sixth line of the fourth paragraph of the preamble, the words "a Linguistic Committee".

3. Section 6 of the said act is amended by replacing the word "two" in the first line by the word "three".

dre les mesures nécessaires pour que les cours qu'ils sont tenus de donner de la première à la onzième année soient non plus seulement ceux qui sont adoptés ou reconnus pour les écoles publiques catholiques ou protestantes mais aussi ceux qui sont adoptés ou reconnus pour les écoles qui sont de langue française ou de langue anglaise. Ces cours seront donnés à tous les enfants domiciliés dans le territoire soumis à leur juridiction s'ils sont jugés aptes à suivre ces cours et si leur parents ou les personnes qui en tiennent lieu sont désireux de les y inscrire.

Les commissaires devront aussi s'assurer que les cours donnés dans leurs écoles seront conformes aux règlements édictés ou approuvés non seulement pour les écoles publiques catholiques ou protestantes, mais aussi pour les écoles de langue française ou de langue anglaise.

Toute résolution qui dérogera aux devoirs ainsi imposés aux commissaires ou syndicats pourra être annulée par le ministre à la demande de tout intéressé, après consultation du comité linguistique du Conseil supérieur de l'éducation qui aura 90 jours pour donner son avis.

#### BILL 85

Loi modifiant la Loi du ministère de l'éducation, la Loi du Conseil supérieur de l'éducation et la Loi de l'instruction publique

SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de Québec, décrète ce qui suit:

1. L'article 2 de la Loi du ministère de l'éducation (Statuts refondus, 1964, chapitre 233) est modifié en ajoutant, à la fin de l'article 2, l'alinéa suivant:

«Le ministre a aussi la responsabilité de prendre, de concert avec le ministre de l'Immigration, les dispositions nécessaires pour que les personnes qui s'établissent au Québec puissent acquérir, dès leur arrivée, une connaissance d'usage de la langue française et faire instruire leurs enfants dans des écoles reconnues par le ministre comme étant de langue française.»

2. La Loi du Conseil supérieur de l'éducation (Statuts refondus, 1964, chapitre 234) est modifiée en insérant, dans la sixième ligne du quatrième alinéa du préambule, après les mots «un comité protestant», ce qui suit: «un comité linguistique».

3. L'article 6 de ladite loi est modifié en remplaçant dans la première ligne, le mot «deux» par le mot «trois».

4. Section 15 of the said act is replaced by the following:

"15. A Catholic committee, a Protestant committee and a Linguistic Committee of the Council, each consisting of fifteen members, are established."

5. The said act is amended by inserting after section 17 the following:

"17a. The Linguistic Committee shall consist of ten French-speaking representatives and five English-speaking representatives.

Such representatives shall be appointed by the Lieutenant-Governor in Council on the recommendation of the Council which shall first consult the associations or organizations most representative of the educators and of the parents of the French and English linguistic groups of the Province of Québec."

6. Section 19 of the said act is amended by adding at the end of the first paragraph the following: "He shall be *ex officio* an associate member of the linguistic committee".

7. Section 22 of the said act is amended by replacing the words "such committees" in the first and second lines by the words "the Catholic committee and the Protestant committee".

8. The said act is amended by inserting after section 22 the following:

"22a. It shall be the duty of the Linguistic Committee:

a) to make regulations under which the Minister shall recognize as being French-language or English-language institutions the educational institutions subject to the regulations contemplated in sub-paragraph b of section 28;

b) to make regulations governing the curricula and examinations for all subjects except subjects leading to a university degree of private education not leading to a diploma conferred under the authority of the Minister, in such a manner as to ensure a working knowledge of the French language to every person who attends an institution contemplated in sub-paragraph a and recognized as being an English-language institution;

c) to make recommendations to the Council and to the Minister respecting any matter within its competence, and particularly as to qualifications, from a linguistic point of view, of the administrative staff and the teaching staff in the institutions contemplated in sub-paragraph a and recognized as being English-language or French-language institutions.

4. L'article 15 de ladite loi est remplacé par le suivant:

"15. Un comité catholique, un comité protestant et un comité linguistique du Conseil, composés chacun de quinze membres, sont institués."

5. Ladite loi est modifiée en insérant, après l'article 17, le suivant:

"17a. Le comité linguistique est composé de dix représentants francophones et de cinq représentants anglophones.

Ces représentants sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du Conseil qui consulte au préalable les associations ou organisations les plus représentatives des éducateurs et des parents des groupes linguistiques francophones et anglophones du Québec."

6. L'article 19 de ladite loi est modifié en ajoutant, à la fin du premier alinéa, ce qui suit: «Il est d'office membre adjoint du comité linguistique».

7. L'article 22 de ladite loi est modifié en remplaçant dans la première ligne, les mots «Ces comités» par les suivants: «Le comité catholique et le comité protestant».

8. Ladite loi est modifiée en insérant, après l'article 22, le suivant:

"22a. Le comité linguistique est chargé:

a) de faire des règlements suivant lesquels le ministre reconnaît comme étant de langue française ou de langue anglaise les institutions d'enseignement soumises aux règlements visés au paragraphe b de l'article 28;

b) de faire des règlements régissant les programmes d'études et les examens pour tous les enseignements, sauf les enseignements qui conduisent à un grade universitaire et les enseignements privés qui ne conduisent pas à un diplôme décerné sous l'autorité du ministre, de façon à assurer une connaissance d'usage de la langue française à toute personne qui fréquente une institution visée au paragraphe a) et reconnue comme étant de langue anglaise;

c) de faire au Conseil ou au ministre des recommandations sur toute question de sa compétence, et en particulier sur la qualification, au point de vue linguistique, du personnel dirigeant et du personnel enseignant dans les institutions visées au paragraphe a) et reconnues comme étant de langue française ou de langue anglaise.

The regulations made under this section shall come into force after approval by the Lieutenant-Governor in Council; they shall be laid before the Legislative Assembly forthwith and published in the *Quebec Official Gazette*."

9. Section 28 of the said act is amended by replacing the words "in section 22" in the second line of sub-paragraph b by the words "in sections 22 and 22a".

10. Section 203 of the Education Act (Revised Statutes, 1964, chapter 235), amended by section 1 of the act 15-16 Elizabeth II, chapter 62, is again amended:

(a) by replacing sub-paragraph 3 by the following:

"(3) To take the measures necessary to have the courses of study from the first year level to the eleventh year level inclusive, adopted or recognized for Catholic or Protestant, English-language or French-language public schools, as the case may be, given to all the children domiciled in the territory under their jurisdiction if they are deemed capable of following such courses and if their parents or the persons acting in their stead are desirous of enrolling them therein. For such purposes, the school commissioners or trustees must either establish such courses in their schools or avail themselves of the provisions of sections 469 to 495, or of those of section 496, or take two or more of such steps at the same time;"

(b) by inserting after the word "Protestant" in the fourth line of sub-paragraph 4 the following: ", English-language or French-language";

(c) by adding after sub-paragraph 17 the following paragraph:

"At the request of any interested party, a resolution which derogates from sub-paragraph 3 or 4 of this section shall be submitted to the Minister. He may approve, amend or annul it ninety days after he has taken the advice of the Linguistic Committee of the Superior Council of Education, or sooner if he has already received such advice. The decision of the Minister shall be communicated forthwith to the interested party and shall be homologated by the Provincial Court upon the application of the Minister or of the interested party."

11. This act shall come into force on a date to be fixed by proclamation of the Lieutenant-Governor in Council, except section 1 which shall come into force on the day of its sanction.

Les règlements faits en vertu du présent article entrent en vigueur après leur approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil; ils sont déposés sans délai à l'Assemblée législative et publiés dans la *Gazette officielle du Québec*."

9. L'article de ladite loi est modifié en remplaçant, dans la deuxième ligne du paragraphe b), les mots «à l'article 22» par les mots aux articles 22 et 22a».

10. L'article 203 de la Loi de l'instruction publique (Statuts refondus, 1964, chapitre 235), modifié par l'article 1 de la loi 15-16 Elizabeth II, chapitre 62, est de nouveau modifié:

a) en remplaçant le paragraphe 3° par le suivant:

«3° De prendre les mesures nécessaires pour que les cours d'études du niveau de la première année à celui de la onzième année inclusivement, adoptés ou reconnus pour les écoles publiques catholiques ou protestantes de langue française ou de langue anglaise selon le cas, soient dispensés à tous les enfants domiciliés dans le territoire soumis à leur juridiction s'ils sont jugés aptes à suivre ces cours et si leurs parents ou les personnes qui en tiennent lieu sont désireux de les inscrire. A ces fins, les commissaires ou syndics d'écoles doivent, soit organiser ces cours dans leurs écoles, soit se prévaloir des dispositions des articles 469 à 495, soit se prévaloir des dispositions de l'article 496, ou prendre à la fois plusieurs de ces mesures;

b) en insérant, dans la cinquième ligne du paragraphe 4° du présent article doit être soumis qui suit: «, de langue française ou de langue anglaise»;

c) en ajoutant, après le paragraphe 17°, le linéa suivant:

«A la requête de tout intéressé, une résolution qui déroge au paragraphe 3° ou au paragraphe 4° du présent article doit être soumise au ministre. Ce dernier peut l'approuver, la modifier ou l'annuler quatre-vingt-dix jours après avoir demandé l'avis du comité linguistique du Conseil supérieur de l'éducation ou plus tôt, s'il a déjà reçu cet avis. La décision du ministre doit être transmise sans délai à l'intéressé et elle est homologuée par la Cour provinciale à la demande du ministre ou de l'intéressée.»

11. La présente loi entrera en vigueur à la date qui sera fixée par proclamation du lieutenant-gouverneur en conseil à l'exception de l'article 1 qui entre en vigueur le jour de sa sanction.



EXTRACTED FROM DOCUMENT 8(12)  
—RELATED PROPOSITIONS

SUBJECT: I—GENERAL PROVISIONS  
OFFICIAL LANGUAGES

4.9.14 It is essential that English and French be declared the official languages of the Canadian Union. Their use could be governed by provisions based on the recommendations contained in Book I of the Report by the Commission on Bilingualism and Biculturalism and protected by an intergovernmental commission made up of an equal number of English-speaking and French-speaking members.

COMMENTS

1. Québec's attitude on this matter was clearly set forth in her Brief on the Constitution and will be explained in more detail within the Sub-Committee formed to study the question.

2. It goes without saying that, unlike the British North America Acts of 1867 to 1965, the new Canadian constitution should be drafted in English and French, both versions to be official and of equal value.

SUBJECT: VIII—HUMAN RIGHTS  
LEGISLATIVE IMPLEMENTATION AND  
JUDICIAL SANCTION OF  
HUMAN RIGHTS

4.25.46 It would be well to specify that implementing the basic rights of the human person belongs both to the Union—for matters within its competence—and to the States—for matters under their constitutional authority.

The constitutional court would have exclusive jurisdiction over any legal action in which recognition of basic human rights is at stake.

COMMENTS

1. In a federal context, it seems to us essential that implementing basic rights should not pass directly or indirectly on any government's competence as established under the constitution. Each government must remain responsible to its constituents for the way it carries out its constitutional duties.

2. Obviously, a law contrary to the constitutional declaration of rights could be declared unconstitutional.

3. The Constitutional Court should have exclusive jurisdiction over all litigation which might lead to declaring a law unconstitutional because it infringes the basic rights of the human person. Any action of this sort should automatically come before the Constitutional Court.

21605—7

EXTRAIT DU DOCUMENT 8(12)  
—PROPOSITIONS CONNEXES

SUJET: I—LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES  
LES LANGUES OFFICIELLES

4.9.14 Il importe de déclarer que l'anglais et le français sont les langues officielles de l'Union canadienne. Leur usage pourrait être régi par des dispositions inspirées des recommandations du rapport de la Commission sur le Bilinguisme et le Biculturalisme et protégé par une Commission intergouvernementale formée à parts égales d'anglophones et de francophones.

COMMENTAIRE

1. L'attitude du Québec sur cette question a été clairement définie dans son Mémoire sur la question constitutionnelle et sera élaborée davantage au sein du sous-comité formé pour étudier cette question.

2. Il va de soi que la nouvelle constitution canadienne, contrairement au British North America Acts, 1867 to 1965, devra avoir une version anglaise et une version française, toutes deux officielles et d'égale valeur.

SUJET: VIII—LES DROITS DE L'HOMME  
LA MISE EN ŒUVRE LÉGISLATIVE  
ET LA SANCTION JUDICIAIRE DES  
DROITS DE L'HOMME

4.25.46 Il y aurait lieu de spécifier que la mise en œuvre des droits fondamentaux de la personne humaine relève à la fois de l'Union, dans les matières relevant de sa compétence, et des États, dans les matières qui relèvent de leur autorité constitutionnelle.

La cour constitutionnelle aurait juridiction exclusive sur tout litige portant sur la reconnaissance des droits fondamentaux de la personne humaine.

COMMENTAIRE

1. Dans un contexte fédératif, il nous apparaît essentiel que la mise en œuvre des droits fondamentaux n'empiète ni directement ni indirectement sur la compétence des gouvernements telle que régie par la constitution. Chaque gouvernement doit rester responsable devant ses commettants de la façon dont il s'acquitte de ses devoirs constitutionnels.

2. Évidemment, une loi contraire à la déclaration constitutionnelles des droits pourrait être déclarée inconstitutionnelle.

3. La Cour constitutionnelle devrait avoir une juridiction exclusive lorsqu'il s'agit de déclarer une loi inconstitutionnelle parce que contraire aux droits fondamentaux de la personne humaine. Tout litige à ce sujet devrait être automatiquement évoqué devant la Cour constitutionnelle.

## ONTARIO—SECTION 6

## DOCUMENT 41

Statement by: Honourable William G. Davis,  
Minister of Education for Ontario  
Regarding: French Language Schools

The legislation which I have the honour of introducing today, Mr. Speaker, can be truly termed historic, not only for this province but also, I believe, for Canada. It sets out the legal provisions for the establishment of French-language schools at both the elementary and secondary school levels. No specific statutory guarantee has ever before been made for French-language schools in Ontario.

Before dealing generally with the contents of the legislation, I should like to trace briefly the background leading up to the creation of the special Ministerial Committee on French-language secondary schools and the work of that Committee.

In August of last year, the Prime Minister, the Honourable John P. Robarts, speaking to the Association Canadienne des Éducateurs de langue-française stated:

...we believe that Canadians of French origin must be guaranteed certain basic rights and privileges. We recognize and are in sympathy with your desire as French-speaking people in Canada to preserve your language, customs and culture as an integral part of Canadian life.

Although language is not the only means of preserving a culture, it is the most central and obvious means. In the first volume of the final Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, entitled "The Official Languages," the relationship between language and culture is succinctly put:

...language is in the first place an essential expression of a culture in the full sense of the word; from the intellectual standpoint language is certainly the most typical expression of culture. As a means of communication, language is the natural vehicle for a host of other elements of culture. It fulfils this function in many ways. Not only does it convey the notions and modes of expression which are part of a culture, it is also the means by which a cultural group discovers and assimilates new elements originating outside it.

It is in this context that the French-speaking community in Ontario has always looked upon education as one of the most important,

## ONTARIO—SECTION 6

## DOCUMENT 41

Déclaration de: L'honorable William G. Davis, Ministre de l'Éducation de l'Ontario.  
Objet: Les écoles de langue française

Le projet de loi que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui M. le président, peut vraiment être qualifié d'historique, non seulement pour cette province, mais également, je pense, pour le Canada. Il détermine les conditions légales pour établir des écoles de langue française, aux deux niveaux élémentaire et secondaire. Aucune garantie statutaire n'avait régi jusqu'ici les écoles de langue française, en Ontario.

Avant de traiter des modalités de cette législation, j'aimerais retracer brièvement les étapes qui ont mené à la création d'un comité ministériel spécial chargé d'étudier l'établissement d'écoles secondaires de langue française et vous informer du travail accompli par ce comité.

En août l'an dernier, le Premier Ministre l'Honorable John Robarts, a déclaré à l'Association Canadienne des Éducateurs de langue française:

...nous croyons que les Canadiens d'origine française doivent avoir la garantie de certains droits et privilèges fondamentaux. Nous reconnaissons et nous sympathisons avec votre désir, en tant qu citoyens du Canada de langue française, de préserver votre langue, vos coutumes et votre culture comme partie intégrale de la vie canadienne.

Bien que la langue ne soit pas le seul moyen de préserver une culture, elle en est certainement le principal et le plus évident. Dans le premier volume du rapport final de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme, le biculturalisme, intitulé, «les langues officielles», exprime succinctement la relation entre la langue et la culture:

...la langue...est d'abord une forme essentielle d'expression de la culture : sens plein du terme; si l'on considère l'aspect intellectuel de cette culture, la langue en est certes l'expression la plus caractéristique. En tant qu'instrument de communication, elle est aussi le véhicule naturel d'une foule d'autres éléments de la culture. Elle joue ce rôle de plus d'une façon. Non seulement véhicule-t-elle les notions et les modes d'expression qui font partie d'une culture, mais c'est aussi par elle qu'un groupe culturel découvre et assimile les éléments qui lui viennent de l'extérieur.

C'est dans ce contexte que la communauté francophone de l'Ontario a toujours considéré l'instruction comme l'un des facteurs les plus

not the most important, force for survival of a cultural group. Education in his mother tongue permits the Franco-Ontarian to receive the values of his society and his way of life in the same way an English-speaking Ontarian does in schools where English is the language of instruction and communication. Both for himself and his children the Franco-Ontarian wants to preserve his linguistic and cultural heritage. This natural desire is not an attempt to draw a curtain around or to shut out the overwhelming presence of English-speaking North America. On the contrary, the desire of the Franco-Ontarian to live in a French milieu is perfectly harmonious with the equal desire to contribute fully to the cultural, economic and technical progress of his province and of his country. It is with these considerations in mind that the government approached the question of French-language education in Ontario.

It is important to note that French as a language of instruction in Ontario schools can be traced to the early French settlements. The use of French, then, as a language of instruction is not something new in this province.

Today we find that there is a well-established system of education in which instruction may be given in the French language to the end of grade eight and, in some cases, to the end of grade ten. This latter arrangement prevailed at the end of the last century when many elementary schools also provided grades nine and ten because the nearest secondary school was too far away.

It must be clearly understood then that historically the principle of bilingual education for the French-speaking people of Ontario has been recognized. By compromise and agreement this principle has gradually been extended until today the availability of French-language education at the elementary level is quite substantial.

In September 1967 there were 89,483 French-speaking pupils attending elementary schools in which French was a language of instruction. Of these 87,024 attended 372 French-language separate schools and the remaining 2,459 attended 13 French-language public schools.

At the secondary level there are, at the present time, schools in some forty communities offering an instructional program in French in at least one or more of the following subjects: History, Geography, Latin and French, Français. As of September 1967 there were 10,541 pupils registered in the schools offering one or more of these courses. In addition 5,121 French-speaking pupils were attending the grades nine and ten of the sepa-

important, sinon le plus important, de sa survie en tant que groupe culturel. L'instruction dans sa langue maternelle permet au Franco-Ontarien d'absorber les valeurs de sa société et de sa façon de vivre, de la même façon qu'un Ontarien anglophone qui fréquente des écoles où l'anglais est la langue d'instruction et de communication. Pour lui et pour ses enfants, le Franco-Ontarien veut préserver son héritage linguistique et culturel. Ce désir naturel ne représente pas une tentative d'isolement ni une barrière contre l'omniprésence de l'Amérique du Nord anglophone. Au contraire, le désir du Franco-Ontarien de vivre dans un milieu français s'harmonise parfaitement avec un désir égal de contribuer pleinement au progrès culturel, économique et technique de sa province et de son pays. C'est à la lumière de ces considérations que le gouvernement a abordé la question de l'éducation francophone, en Ontario.

Il est important de remarquer que le français, comme langue d'instruction dans les écoles de l'Ontario, remonte aux premiers établissements français. Par conséquent, l'usage du français comme langue d'instruction n'est pas quelque chose de nouveau dans cette province.

Aujourd'hui, nous avons un système d'éducation bien établi, qui permet l'instruction en français jusqu'à la fin de la 8<sup>e</sup> année, et dans certains cas de la 10<sup>e</sup>. Ce dernier arrangement date de la fin du siècle dernier, lorsque de nombreuses écoles élémentaires offraient également les cours des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> années, les écoles secondaires étant souvent trop éloignées.

Il faut bien comprendre qu'historiquement nous avons reconnu le principe de l'éducation bilingue pour les francophones de l'Ontario. Au moyen de compromis et d'accords, ce principe s'est étendu petit à petit au point qu'aujourd'hui l'instruction en langue française au niveau élémentaire est assez répandue.

En septembre 1967, 89,483 élèves de langue française fréquentaient des écoles primaires où le français était la langue d'instruction. Parmi eux, 87,024 fréquentaient 372 écoles séparées de langue française et 2,459 suivaient les cours dans 13 écoles publiques de langue-française.

Au niveau secondaire, il y a, à l'heure actuelle, dans quelque quarante communautés, des écoles qui offrent un programme d'instruction en français dans une ou plusieurs des matières suivantes: l'histoire, la géographie, le latin, et évidemment le français. En septembre 1967, 10,541 élèves fréquentaient des écoles qui offraient un ou plusieurs de ces cours. De plus, 5,121 élèves francophones suivaient les cours des 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup>



rate schools and 3,030 pupils were in private Franco-Ontarian institutions.

Several years ago, negotiations took place whereby the University of Ottawa became eligible for full participation in provincial government grants along with the other universities of the province. Both Laurentian University and the University of Ottawa receive grants in excess of the pattern for other institutions to assist them to meet the costs inherent in carrying on programs in both English and French.

In the area of Teacher Education, there are two bilingual Teachers' Colleges operated by the Province. One is in Ottawa and a second bilingual Teachers' College was established three years ago at Sudbury in accommodation provided at Laurentian University.

The major problem which has faced a great many of the French-speaking graduates of the elementary schools is that, apart from the four courses previously mentioned, all secondary education is given in English. This has placed a severe handicap on the French-speaking student who moves from a school in which most of his subjects are taught in French, to one in which practically all the instruction is in English. The result has been an inordinately high rate of drop-outs among the young people of the Franco-Ontarian community.

In effect three choices have, in the past few years, presented themselves to the Franco-Ontarian student at the end of elementary school:

(a) If his parents had enough money he could go to a denominational private school where French was the language of instruction. However these institutions did not offer the wide range of courses found in the secondary schools of the province. They offered the academic course but not the technical and vocational programs of the public system.

(b) In certain public secondary schools History, Geography, Latin and Français were offered in French but no technical or vocational courses were given in that language.

(c) Finally the Franco-Ontarian student had the option of attending the English-language composite secondary school in his area. Yet it is difficult, after four or five years, for the student to retain anything but a tenuous connection with his French language and culture.

années des écoles séparées et 3,030 élèves fréquentaient des institutions privées franco-ontariennes.

Il y a quelques années, des négociations donnèrent à l'Université d'Ottawa, le droit de participer pleinement aux subsides du gouvernement provincial, avec les autres universités de la province. Depuis le barème de subventions accordées à l'Université Laurentienne et à l'Université d'Ottawa leur permet de défrayer les coûts de leur double programme, en français et en anglais.

Dans le domaine de la formation des enseignants, la Province dirige deux écoles normales bilingues. L'une se trouve à Ottawa et une deuxième école normale bilingue a été établie. Il y a trois ans, à Sudbury dans des locaux de l'Université Laurentienne.

Un grand nombre d'élèves francophones qui sortent de l'école primaire doivent faire face à un problème très grave: en dehors des quatre matières mentionnées précédemment, toute l'instruction secondaire se donne en anglais. Ceci représente un inconvénient sérieux pour l'élève francophone qui vient d'une école où la plupart des matières étaient enseignées en français et qui entre maintenant dans une institution où pratiquement toute l'instruction se donne en anglais. Ceci explique le nombre exceptionnellement élevé de jeunes gens des communautés franco-ontariennes qui abandonnent leurs études.

En fait, dans les dernières années, l'élève franco-ontarien, à la fin de ses études primaires, avait trois options:

a) si ses parents en avaient les moyens, il pouvait s'inscrire à une école confessionnelle privée, où la langue d'instruction était le français. Ces institutions n'offraient pas, toutefois, le même choix de cours que les écoles secondaires de la province. Elles offraient les cours arts, sciences, mais non les cours de formation technique et commerciale et ceux de préparation au travail que l'on retrouvait dans le système public.

b) Dans certaines régions, l'histoire, la géographie, le latin et le français étaient enseignés en français mais les cours de formation technique et commerciale n'étaient pas donnés dans cette langue.

c) Finalement, l'élève franco-ontarien pouvait fréquenter, dans sa région, une école polyvalente de langue anglaise. Après quatre ou cinq ans, il est douteux qu'il ait conservé autre chose qu'une connaissance très vague de la langue et de la culture française.

This, then was the problem. At the secondary level steps had to be taken to extend the availability of instruction in the language of the Franco-Ontarian community. With these ideas in mind the Prime Minister, last August, stated that the Government of Ontario would aim to provide, within the public school system of Ontario, secondary schools in which the language of instruction was French. This decision was but the logical extension of the program of French-language instruction at the elementary level and complemented the present bilingual university program.

The Prime Minister announced, in the same speech, that:

...The Government of Ontario will direct the Department of Education to proceed with the establishment of a committee whose terms of reference will be to advise the Government as to the procedures required to provide adequate opportunities in the public education system for those who are primarily French-speaking.

He said he was not proposing to develop another system of secondary schools parallel to the existing framework. Rather, within the present system, the fullest possible range of programs and options in the French language would be offered. He emphasized that the province was not creating an exclusively French-language system of education. Special attention would have to be paid to the teaching of English in the new schools so that graduates of the French-language secondary schools would be able to compete with their English-speaking compatriots on the labour market and participate fully in the life of Ontario and Canada. As the new schools would be part of the existing public system they would receive the same financial aid as other secondary schools.

On November 24, 1967 I announced the creation of a Committee on French-language Secondary Schools. The Chairman of the committee is Mr. Roland R. Bériault of the Department of Education's Policy and Development Council. The other members of the committee are: Mr. H.A. Blanchard, Assistant Director, Teacher Education Branch; Mr. Thomas Campbell, Executive Assistant to the Deputy Minister; Mr. H. W. Cyr, Assistant Superintendent, Curriculum Section; Dr. L. Desjarlais, Dean of the University of Ottawa's Faculty of Education; Brother Omer Deslauriers, President of the Franco-Ontarian Private Schools Association; Mr. Vincent Gauthier, Administrator of the Ontario Bilingual School Trustees Association; Mrs. Elsie Grossberg, a member of the Toronto Board of Edu-

C'était donc là le problème. Au niveau secondaire, nous avons pris des mesures pour étendre l'instruction dans la langue de la communauté franco-ontarienne. C'est pour ces raisons que le Premier Ministre, en août dernier, a déclaré que le Gouvernement de l'Ontario établirait, dans le cadre du système scolaire public de l'Ontario, des écoles secondaires dont la langue d'instruction serait le français. Cette décision n'était que la conséquence logique du programme d'instruction en français au niveau élémentaire et le complément du programme universitaire bilingue.

Dans le même discours, le Premier Ministre a annoncé que:

...le Gouvernement de l'Ontario demandera au Ministère de l'Éducation de procéder à la nomination d'un comité dont le mandat sera de conseiller le Gouvernement, quant aux modalités nécessaires pour fournir dans le cadre du système public d'éducation, un enseignement adéquat aux personnes dont la langue première est le français.

Il a déclaré qu'il ne proposait pas d'établir un autre système d'école secondaires parallèle au système existant. Il s'agit plutôt d'offrir la gamme la plus complète possible de programmes, et d'options en langue française dans le cadre du système actuel. Il a insisté sur le fait que la province n'était pas en train de créer un système d'éducation exclusivement en français. Les nouvelles écoles devront porter une attention toute particulière à l'enseignement de l'anglais, afin que les diplômés des écoles secondaires de langue française puissent rivaliser avec leurs compatriotes anglophones sur le marché du travail et participer pleinement à la vie de l'Ontario et du Canada. Comme les nouvelles écoles feront partie du système public existant, elles recevront la même aide financière que les autres écoles secondaires.

Le 24 novembre 1967, j'ai annoncé la création d'un comité chargé d'étudier les écoles secondaires de langue française. Le président du comité est M. Roland Bériault, membre du conseil d'orientation et des projets de développement. Les autres membres du comité sont: M. H. A. Blanchard, directeur adjoint, division de la formation des maîtres; M. Thomas Campbell, adjoint exécutif au sous-ministre de l'Éducation; M. H. W. Cyr, surintendant adjoint, service des plans et des programmes d'études; M. L. Desjarlais, doyen, faculté d'éducation, Université d'Ottawa; le frère Omer Deslauriers, président, l'Association des écoles privées franco-ontariennes; M. Vincent Gauthier, administrateur, l'Association des Commissions des Écoles Bilingues d'Ontario; M<sup>me</sup> Elsie Grossberg, membre,

cation and Chairman of the Ontario School Trustees Council; Brother Maurice Lapointe, Principal of LaSalle Academy in Ottawa and 2nd Vice-Président of the Ontario Teachers' Federation; Mr. Jacques Leduc, Vice-Président of l'Association Canadienne-française d'Éducation d'Ontario; and Mr. A. H. McKague, Superintendent of the Supervision Section. The Secretary is Mr. Charles Beer of the Federal-Provincial Affairs Secretariat in the Treasury Department.

The membership of the Committee reflects not only the French and English-speaking people of the province, but also the various groups and associations concerned with education in Ontario. In this way the Government ensured it would receive the best possible advice. The twelve Committee members have met for two days every two weeks since early December to suggest the ways and means by which the Government could implement the policy enunciated by the Prime Minister. I should like to take this occasion to commend publicly their work.

The first and most immediate task of the Committee was to study the legal and procedural requirements needed to provide the guarantees necessary for the establishment of the French-language secondary schools wherever the numbers could provide a viable unit. It was soon evident that this question of French-language instruction at the secondary level could not be viewed in isolation. It had to be examined in the light of practices at the elementary level. For this reason the Committee also prepared legislation concerning French-language elementary schools.

I should now like to move to the legislation itself and outline the major points therein.

The legislation proposed by the government involves amendments to three acts:

- (1) The Department of Education Act,
- (2) The Schools Administration Act, and
- (3) The Secondary Schools and Boards of Education Act.

The amendment to the Department of Education Act will give the Minister of Education the power to make regulations prescribing the language of instruction which may be used in the elementary and secondary schools of the Province.

Amendments are being introduced to the Schools Administration Act. They cover the legal provision for establishing French-language elementary schools or classes; and the language of instruction and communication used by teachers in schools and classes.

Finally an amendment is proposed to the Secondary Schools and Boards of Education

commission scolaire de Toronto et président Conseil ontarien des Commissaires d'écoles; le frère Maurice Lapointe, principal, Académie de LaSalle, Ottawa et 2<sup>e</sup> vice-président, Fédération ontarienne des enseignants; M. Jacques Leduc, vice-président, l'Association canadienne-française d'Éducation d'Ontario; et M. A. H. McKague, surintendant, Section de supervision. Le secrétaire est M. Charles Beer du Secrétariat des Affaires fédérales et provinciales, Ministère des finances.

Les membres du comité représentent non seulement la population anglophone et francophone de la province mais aussi les différents groupes et associations qui s'occupent de l'éducation, en Ontario. De cette façon, le Gouvernement est assuré des meilleurs recommandations possibles. Les douze membres du comité ont tenu des séances bi-mensuelles de deux jours chacune depuis le début de décembre afin de suggérer au Gouvernement les moyens de mettre en vigueur le programme annoncé par le Premier Ministre. J'aimerais profiter de cette occasion pour les féliciter publiquement du travail qu'ils ont accompli.

La première tâche du comité et la plus urgente était d'étudier les exigences légales et procédurales pour fournir les garanties nécessaires à l'établissement d'écoles secondaires en langue française partout où le nombre d'élèves éventuels serait suffisant pour les rendre viables. On s'est aperçu qu'il était impossible d'isoler la question de l'instruction en langue française au niveau secondaire et qu'il fallait l'examiner à la lumière des pratiques au niveau élémentaire. C'est pour cette raison que le comité a préparé également la législation se rapportant aux écoles élémentaires en langue française.

J'aimerais maintenant vous donner un aperçu général de la législation.

La législation proposée par le Gouvernement demande la modification de trois lois:

- (1) la loi régissant le Ministère de l'Éducation
- (2) la loi de l'administration des écoles
- (3) la loi régissant les écoles secondaires et les conseils de l'éducation.

Les modifications de la loi régissant le Ministère de l'Éducation donnera au Ministre de l'Éducation le pouvoir d'établir des règlements prescrivant la langue d'instruction à utiliser dans les écoles élémentaires et secondaires de la province.

Les amendements proposés à la loi de l'administration des écoles couvrent les modifications légales pour l'établissement d'écoles ou de classes élémentaires en langue française; et la langue d'instruction et de communication qu'utilisent les enseignants.

Finalement, on propose une modification à la loi régissant les écoles secondaires et



et. It would add a new Part to the Act to establish French-language secondary schools and classes.

The major sections of these proposed changes concern, of course, the provisions for French-language elementary and secondary schools.

At the secondary level the ideal situation, in the government's view, would be the establishment of French-language composite schools providing all options and programs. Such a situation can be achieved in some areas, but the government recognizes that due to a shortage of pupils this cannot be done everywhere. It has, therefore, proposed legislation to cover a variety of cases.

Three basic situations have to be provided for:

- (1) Classes for "Français" and other subjects
- (2) French-language branches or sections within a Secondary School, and
- (3) French-language composite schools.

In some areas it may only be possible to provide one class of Français and perhaps one or two other subjects in French. In other areas a complete Arts and Science program and some commercial subjects could be started. The intent of the legislation is, however, that a divisional board will provide the fullest program possible.

The requirements for establishing a French-language composite school will be the same as those used to create English-language composite schools. At the present time such schools are built for a student population of 100, although this is not a rigid rule. In some instances composite schools have been set up for less than this number, if the situation warranted. The policy of the Department of Education is to project secondary school enrolment on a five year basis using forty to fifty-five per cent of the pupil population in elementary schools as a base. In this way plans will be made for the construction of French-language composite schools.

To represent the views of the Franco-Ontario community to the divisional board, a special committee is being created within each divisional area. The name given this committee is the French Language Committee. The French Language Committee will be composed of seven members, four of whom

conseils de l'éducation, qui, sous forme d'un nouveau paragraphe, prévoit l'établissement d'écoles et de cours secondaires de langue française.

Les articles les plus importants des changements envisagés traitent évidemment des modalités régissant les écoles élémentaires et secondaires de langue française.

Au niveau secondaire, l'idéal serait, de l'opinion du Gouvernement, d'établir des écoles polyvalentes de langue française, offrant toutes les options existantes. Cela est possible où il y a des concentrations suffisantes d'élèves, mais le Gouvernement se rend compte que ce n'est pas le cas devant un nombre restreint d'élèves. Il a donc proposé une législation qui prévoit différentes modalités d'application.

Elle distingue trois modalités principales:

- (1) des cours de français et autres matières enseignées en français
- (2) des sections ou départements de langue française au sein d'une école secondaire
- (3) des écoles polyvalentes de langue française

Il se peut que dans certaines régions, nous ne puissions offrir qu'un cours de français et peut-être une ou deux matières en français. Dans d'autres, on pourrait inaugurer un programme complet arts et sciences ainsi que certains cours commerciaux. Néanmoins, pour se conformer à l'esprit de la législation, les conseils régionaux de l'éducation devront offrir le programme le plus complet possible.

Les conditions pour établir une école polyvalente de langue française seront les mêmes que pour l'établissement d'écoles semblables pour les élèves anglophones. A l'heure actuelle, on construit des écoles de ce genre pour 1,000 élèves, mais il ne s'agit pas là d'une règle absolue. Il est arrivé que dans certains cas, qu'on ait institué des écoles polyvalentes pour un nombre d'élèves inférieur à ce chiffre, si les conditions l'exigeaient. La ligne de conduite du Ministère de l'Éducation consiste à estimer l'inscription à l'école secondaire sur une période de cinq ans, en évaluant le nombre probable des élèves sur la base de quarante à quarante-cinq p. 100 des élèves inscrits aux écoles élémentaires. C'est de cette façon que nous envisagerons la construction d'écoles polyvalentes de langue française.

Nous sommes en train de former un comité spécial dans chaque région, pour présenter les vues de la communauté franco-ontarienne auprès du conseil régional de l'éducation. Ce comité s'appelle Comité de langue française, et se compose de sept membres, dont quatre seront élus par les contribuables francophones

will be elected by the French-speaking ratepayers of a division. The remaining three members would be trustees appointed by the board.

The procedure required to create a French Language Committee will be as follows:

- (a) If ten or more French-speaking ratepayers of a school division apply in writing to the divisional board for French-language instruction; or
- (b) if the board introduces or plans to introduce a program of French-language instruction; or
- (c) if the board extends an existing French-language program.

These stipulations would cover all situations and permit the Franco-Ontarians to make recommendations on the whole question of French-language instruction at the secondary level, whether it be a composite school, a branch or section within a secondary school or classes within a secondary school.

The method of electing the four French-speaking ratepayers to the French Language Committee will be for the divisional board to call a general meeting of all French-speaking ratepayers within the divisional area. Once elected the names of the four members will be forwarded to the board.

The most important function of the French Language Committee will be to make recommendations to meet the educational and cultural needs of the French-speaking pupils.

Yet it must be kept clearly in mind that the final decision and the final responsibility for the French-language secondary schools will rest with the divisional board elected by all the people of the divisional area. The French Language Committee will report at each regular meeting of the board and will act in a way similar to that of an advisory committee. We are not creating another school board.

The legislation also provides that English shall be an obligatory daily subject of instruction for all pupils of grades nine to twelve. In addition to acquiring a complete command of the French language and culture, the Franco-Ontarian student will need a complementary and adequate knowledge of English. A great deal of work has been done within the Department of Education to prepare special English courses for French-speaking pupils.

In a study prepared for the Ontario Curriculum Institute (now a part of the Ontario Institute for Studies in Education) in 1965 entitled "English as a Second Language," the following definition was given of what could

de la région. Les trois autres sont des membres nommés par le conseil scolaire.

La marche à suivre pour la formation d'un Comité de langue française sera la suivante:

- a) Dix contribuables francophones, ou plus, d'une région scolaire devront demander, par écrit, l'instruction en français au conseil régional de l'éducation; ou
- b) Le conseil régional devra inaugurer ou avoir l'intention d'inaugurer un programme d'instruction en langue française ou;
- c) Le conseil régional étendra un programme en langue française qui existait précédemment.

Ces articles couvrent tous les cas et permettent aux Franco-Ontariens de faire des recommandations sur toute la question de l'instruction en langue française, au niveau secondaire, qu'il s'agisse d'école polyvalente, d'une section ou d'un département au sein d'une école secondaire ou de cours dans une école secondaire.

Pour élire les quatre contribuables francophones qui siègeront au Comité de langue française, le conseil régional organisera une réunion de tous les contribuables francophones de la région. Lorsque les quatre membres auront été élus, leurs noms seront transmis au conseil régional.

La fonction la plus importante du Comité de langue française sera de faire des recommandations pour répondre aux besoins éducatifs et culturels des élèves francophones.

Il ne faut pas oublier cependant que la décision finale et la responsabilité suprême des écoles secondaires de langue française appartient au conseil régional de l'éducation élu par toute la population de la région. Le comité de langue française fera un rapport lors de chaque réunion ordinaire du conseil régional et jouera le rôle de comité consultatif. Nous ne sommes pas en train de créer un nouveau conseil scolaire.

La législation spécifie également que l'anglais sera une matière obligatoire, enseignée journellement à tous les élèves de la neuvième à la douzième année. En plus de la culture française et d'une parfaite maîtrise de la langue, l'élève franco-ontarien aura besoin d'une connaissance complémentaire et suffisante de l'anglais. Le Ministère de l'Éducation fait un travail considérable pour préparer des cours d'anglais spéciaux à l'intention des élèves francophones.

Une étude préparée en 1965, par l'Institut ontarien de programmes d'études (qui fait partie maintenant de l'Institut ontarien de recherches en éducation) et intitulée «l'anglais, langue seconde» donne la définition sui-

expected of the bilingual graduate of a French-language secondary school:

(1) [He should] have gained knowledge of French that is as complete as the level of intellectual abilities of the average graduate of these institutions will allow. French is his dominant and first language and should be studied with cultural as well as pragmatic aims in view. His knowledge and command of French must allow him to live fully his life as a Canadian of French descent who can benefit from and actively participate in the cultural life of the French-speaking Canadians and of the members of the French world community.

(2) [He should] have gained a pragmatic and instrumental knowledge of English which will allow him to

- (a) communicate effectively with his English-speaking compatriots;
- (b) meet the competition of English-speaking workers of equal occupational skill;

(c) take part in the political, civic and social activities of his community.

(3) [He should] have gained an understanding, after having acquired the basic linguistic skills, of the value systems and cultural patterns of his English-speaking compatriots.

The government believes this to be a reasonable goal for the French-language secondary schools to try to attain. The Franco-Ontarians themselves have often stated the need to acquire an effective command of English.

The legislation concerning the French-language elementary schools parallels that for secondary schools. Provisions for French-language classes and schools are set out. English, as a subject of instruction, for French-speaking pupils is made obligatory from grade five on.

Finally it should be emphasized that this legislation does not encroach upon the rights of the members of the English-speaking community to have their own classes or schools, wherever feasible. The establishment of English-language elementary and secondary schools and classes is provided for. And provisions are also made by which an English-speaking pupil will be permitted to take courses in the French-language schools. These then are the major aspects of the legislation. With the creation of French-language schools at the secondary level, there can be assured to every French-speaking student in the province the opportunity to receive his education from kindergarten

vante de ce que l'on attendrait d'un diplômé bilingue d'une école secondaire de langue française:

(1) avoir acquis une connaissance du français aussi complète que le permet le niveau de développement intellectuel de la moyenne des diplômés de ces institutions. Le français est sa langue principale et première, et il devrait l'étudier dans une intention culturelle aussi bien que pragmatique. Il doit posséder le français suffisamment pour vivre pleinement sa vie de Canadien d'ascendance française et participer, pour recevoir et pour donner, à la vie culturelle des Canadiens de langue française et des membres de la communauté francophone du monde.

(2) avoir acquis une connaissance pragmatique et instrumentale de l'anglais qui lui permette:

- a) de communiquer efficacement avec ses compatriotes de langue anglaise;
- b) de soutenir la concurrence des travailleurs de langue anglaise possédant le même niveau de formation professionnelle que lui;
- c) de prendre part à la vie politique, civique et sociale de son milieu;

(3) avoir acquis au-delà des techniques linguistiques de base, la compréhension des échelles de valeurs et des particularités culturelles de ses compatriotes de langue anglaise.

Le Gouvernement considère que c'est là un but raisonnable pour les écoles secondaires de langue française. Les Franco-Ontariens eux-mêmes ont souvent exprimé le besoin d'acquiescer une maîtrise réelle de l'anglais.

La législation concernant les écoles élémentaires de langue française est sur le même modèle que celle qui régit les écoles secondaires. Elle prévoit des cours et des écoles de langue française. L'anglais, comme sujet d'instruction pour les élèves francophones, devient obligatoire à partir de la cinquième année.

Finalement, il faut insister sur le fait que cette législation n'empiète pas sur le droit de la communauté anglophone d'avoir ses propres cours ou écoles partout où cela est possible. On y prévoit l'établissement d'écoles et de cours élémentaires et secondaires de langue anglaise. On y stipule également les conditions qui permettent à un élève anglophone de poursuivre ses études dans les écoles de langue française.

Ce sont là les points principaux de la législation. Avec la création des écoles de langue française au niveau secondaire, tous les étudiants francophones de la province auront l'assurance de pouvoir faire toutes leurs études en français, du jardin d'enfants à l'uni-



through university, graduate school and teacher education in the language of his first choice.

There is one last point, Mr. Speaker, which I believe cannot be underestimated. Since the Prime Minister's speech of last August local school boards have proceeded with the implementation of the government's policy on French-language education for French-speaking pupils. This has been especially encouraging for it means that French-language schools and classes will begin in several centres this September. It indicates that the divisional boards and the French Language Committees already have a precedent for working together harmoniously and effectively.

The legislation presented today provides the framework for the new schools. Its implementation will allow French-speaking Canadian in Ontario to maintain their rich heritage and to contribute to a positive influence in this province and in Canada. I am confident that in the next few years French-language instruction in this province will be the equal of that given anywhere in the country.

#### EXTRACTED FROM DOCUMENT 81(2) —RELATED PROPOSITIONS

5.6.12. All governments in Canada should provide, wherever practicable, public services in the English and French languages.

In principle, the concept of a bilingual Canada must include the recognition that all citizens should be able to deal in either of the two official languages with the various levels of government with which they come into contact. In practice, it will be necessary to provide such services wherever the minority is large enough, for example, ten per cent or more of an area's population. These services would include such matters as education, justice, Parliament and the provincial legislatures, and all government administration.

The emphasis would not be to create a country in which all the citizens would speak or would have to speak two languages. Rather, it would be to create a country where the principal public institutions would provide services in both of the two official languages.

5.7.13. All Canadian parents should, as a matter of equity, be able to have their children educated in either or both of the official languages.

If Canada is to be a bilingual country, it is vital to ensure that parents be permitted to have their children educated in either or both of the official languages. This is particularly

versité, dans leur langue première, y compris les études normales et supérieures.

Il y a un dernier point, M. le Président, qui à mon avis, ne peut pas être sous-estimé. Depuis le discours du Premier Ministre en août dernier, un certain nombre de conseils scolaires ont déjà mis en vigueur la politique gouvernementale concernant l'instruction en langue française pour les élèves francophones. Ces arrangements sont particulièrement encourageants parce que, grâce à eux, les écoles et les cours en langue française pourront commencer dans plusieurs centres, en septembre prochain. C'est la preuve que ces conseils régionaux de l'éducation et les comités de langue française pourront collaborer harmonieusement et efficacement.

La législation qui est présentée aujourd'hui établit les bases nécessaires à l'établissement des nouvelles écoles. Sa mise en vigueur permettra aux Canadiens de langue française en l'Ontario de conserver leur riche héritage et d'exercer une influence réelle dans cette province et dans le Canada. J'ai confiance que dans les prochaines années l'instruction en langue française dans cette province sera l'égale de n'importe laquelle dans le pays.

#### EXTRAIT DU DOCUMENT 81(2) —PROPOSITIONS CONNEXES

5.7.12 Tous les gouvernements au Canada devraient, partout où cela sera faisable, fournir des services publics en français et en anglais.

En principe, l'idée d'un Canada bilingue implique que tous les citoyens devraient pouvoir traiter dans l'une ou l'autre des langues officielles dans leurs rapports avec les divers ordres de gouvernement. En pratique, il faudra fournir ces services partout où la population d'une région. Ces services comprendraient l'éducation, la justice, le Parlement et les Assemblées législatives, et toute l'administration gouvernementale.

Il ne s'agit pas de constituer un pays où tous les citoyens pourraient parler les deux langues; il s'agit plutôt de créer un pays où les principales institutions étatiques pourraient servir le public dans les deux langues officielles.

5.7.13. Tous les parents canadiens devraient, en toute justice, pouvoir faire instruire leurs enfants dans l'une ou l'autre des langues officielles, ou dans les deux.

Si le Canada doit être un pays bilingue, il est essentiel que les parents puissent faire instruire leurs enfants dans l'une ou l'autre des langues officielles, ou dans les deux. Ca

important for parents and children of the minority official language group in any province.

It is necessary to ensure that children of the minority official language group acquire a sound command of the official language of the majority in their province.

At present, the provision of education in either language or both languages cannot be exercised everywhere to the same degree. To a great extent, it will depend on the concentration of students and on the availability of teachers and facilities. In some cases, classes will be started at the elementary or secondary level in the instruction of the minority language alone. Other areas may be able to provide much more. The ideal would be to have an entire school in which there were enough students to warrant a complete French- or English-language program.

The methods of extending this provision as widely as possible are more complex. Each province has a separate educational system, and has different percentages of the two official language groups. The Council of Ministers of Education should play an important role in furthering the provision of education in French and English by facilitating exchanges of personnel and information, and furthering the extension of French and English as languages of instruction at all levels.

Any matter included in the written Constitution should not be capable of unilateral amendment by any jurisdiction.

The written Constitution of a federal country should outline the nature of the political system, should describe the institutions of government, and should establish the distribution of powers. These matters are placed in the constitution to ensure their relative permanence, that is, to ensure that they cannot easily be altered.

Those matters which are less important and which can be amended by one jurisdiction should not be included in the written Constitution.

#### **SUBJECT: FUNDAMENTAL RIGHTS**

5.15. The fundamental rights of Canadians should be clearly expressed and guaranteed by positive legislative enactment.

The fundamental rights of Canadians, both political and legal, have received protection by statutory and customary means since 1867. In order that all Canadians may better understand and uniformly benefit from these rights, a clearer and more permanent expression is now desirable.

importe particulièrement là où il s'agit de parents et d'enfants qui font partie du groupe de la langue officielle minoritaire dans toute province.

Il est nécessaire de faire en sorte que les enfants du groupe de la langue officielle minoritaire acquièrent une bonne connaissance de la langue officielle de la majorité dans leur province.

A l'heure actuelle, on ne peut pas fournir partout le même degré d'instruction dans l'une ou l'autre langue, ou dans les deux. Dans une grande mesure, tout dépendra de la concentration des élèves et des disponibilités en matière d'enseignants et d'installations. Dans certains cas, des classes seront formées au niveau élémentaire ou secondaire où l'enseignement sera donné uniquement dans la langue de la minorité. Dans d'autres régions, on pourra peut-être fournir beaucoup plus. L'idéal serait qu'il y ait assez d'élèves dans une école donnée pour justifier l'établissement d'un programme complet soit en français, soit en anglais.

La question de savoir comment ces dispositions pourraient être étendues aussi largement que possible est plus complexe. Chaque province a un régime d'éducation distinct et une proportion différente de citoyens des deux langues officielles. Le Conseil des ministres de l'Éducation est appelé à jouer un rôle important dans l'avancement de l'instruction en français et en anglais en facilitant les échanges de personnel et de renseignements et en favorisant l'utilisation du français et de l'anglais comme langue d'enseignement, à tous les niveaux.

Aucune disposition inscrite dans la constitution ne devrait pouvoir être modifiée par l'action unilatérale d'un gouvernement.

La constitution écrite d'une fédération devrait décrire la nature du système politique et les institutions gouvernementales, et établir la répartition des pouvoirs. Ces questions sont inscrites à la constitution pour en assurer la permanence, c'est-à-dire pour assurer qu'elles ne peuvent pas être facilement modifiées.

Les questions de moindre importance pouvant faire l'objet d'une modification par un gouvernement ne devraient pas être comprises dans la constitution.

#### **OBJET: LES DROITS FONDAMENTAUX**

5.8.15. Les droits fondamentaux des Canadiens devraient être clairement définis et garantis sans équivoque par un texte législatif.

Depuis 1867, les droits politiques et juridiques fondamentaux des Canadiens ont été protégés par la loi ou par la coutume. Il y aurait lieu d'exprimer ces droits de façon plus claire et plus permanente, afin de permettre à tous les Canadiens de mieux les comprendre et d'en bénéficier pleinement.

5.8.15. Any restatement of these rights must meet the requirements of our federal system of government in a manner consistent with the spirit of Canadian law and custom. Entrenchment is not necessarily contrary to this spirit, for example, Secs. 93, 133 of the B.N.A. Act.

These rights should be expressed in a form which will reflect their development in our laws over the years; any new expression of them must be applied so as not to diminish any existing right recognized by law or usage.

These rights, once expressed, should be invoked and applied by Parliament and the legislatures of the provinces in all relevant statutory enactments within their respective jurisdictions, and by the courts and administrative tribunals in all cases which come before them.

The following propositions 5.18.41 to 5.24.53. were submitted by the Government of Ontario on April 16, 1969.

#### SUBJECT: FUNDAMENTAL RIGHTS

5.18.41. The written Constitution of Canada should guarantee to each individual certain fundamental freedoms which are basic to our democratic system of government. These include freedom of conscience and religion; freedom of speech and expression; freedom of assembly and association; the right to vote; and regular elections. In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.

#### EXPLANATION

1. Fundamental freedoms, as outlined above, are part of the fabric of our political system, and belong in our Constitution for that reason.

2. Other rights and freedoms, whether the legislative responsibility of the federal or the provincial governments, should be protected in the way that experience has shown to be the most effective. For example, protection against discrimination is best assured by legislation such as the Ontario Human Rights Code, and the effective provision of legal protection to those who need, it is best provided through legal aid plans.

5.9.15. Toute réformulation de ces droits doit être fait dans le cadre de notre régime fédéral de gouvernement et être en accord avec l'esprit de droit et de la coutume canadienne. La garantie constitutionnelle de ces droits ne serait pas nécessairement contraire à cet esprit (par exemple, les articles 93 et 133 de l'AANB).

L'expression de ces droits devrait refléter leur développement dans notre droit au cours des années. Aucune réformulation ne doit être appliquée de façon à diminuer des droits existants, reconnus soit par la loi, soit par la coutume.

Lorsque ces droits seront formulés, ils devraient être évoqués et mis en œuvre par le Parlement et les Assemblées législatives dans tous les textes législatifs auxquels ils s'appliquent, à l'intérieur de leur compétence respective, et par les Cours de justice et les tribunaux administratifs, dans tous les cas où leur sont référés.

Les propositions suivantes, savoir 5.20.41 à 5.27.53. ont été soumises le 16 avril 1969 par le gouvernement de l'Ontario.

#### OBJET: DROITS FONDAMENTAUX

5.20.41 La constitution écrite du Canada devrait garantir les libertés fondamentales de l'individu qui sont à la base de notre régime démocratique de gouvernement. Ces libertés fondamentales comprennent la liberté de conscience et de religion, la liberté de parole, la liberté de réunion et d'association, le droit de vote et la tenue d'élection à termes fixes. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.

#### COMMENTAIRES

1. Les libertés fondamentales qui sont énumérées dans cette proposition sont une des parties essentielles de notre régime politique et à ce titre elles devraient être inscrites dans la constitution.

2. Les droits et libertés qui ne sont pas énumérés ici devraient être protégés de la même façon qui s'est montrée la plus efficace dans le passé, qu'ils soient de la compétence législative du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux. Prenons deux exemples: la protection contre la discrimination est plus facile à assurer par des mesures législatives telles que le Code ontarien des droits de l'homme et la meilleure façon d'assurer la protection légale à ceux qui en ont besoin est de mettre sur pied un régime d'assistance judiciaire.



3. In any society, the exercise of personal freedoms must be limited so that the freedom of others can be ensured. In determining the extent of an individual's freedom, these constraints must always be assumed. It is therefore important, when drafting a constitutional charter which would contain such freedoms, to include the corresponding restraints, expressed in a manner such as the sentence in the proposition above, which is taken from the Universal Declaration of Human Rights. At the same time, the validity of certain existing restraints should be examined.

18.42 An extensive review and revision of existing laws, to ensure their compatibility with a Bill of Rights, is desirable and would be consistent with the concern for fundamental freedoms reflected in the entrenchment of such a bill.

#### EXPLANATION

1. No guarantee of rights, however entrenched, can be effective without a legislative and administrative commitment to the spirit of that guarantee. This places a responsibility on the provinces in their fields of legislative jurisdiction and administrative practice, as well as on Parliament, to respect these rights.

2. There are several forms that a review of legislation might take: a law reform commission, a special commissioner, or a review by the Department of Justice in each jurisdiction. It would then fall to individual governments to carry out the appropriate revisions to their laws.

3. Although such a review and revision of existing laws might remedy certain deficiencies with respect to fundamental rights, this revision is not a prerequisite of a bill of rights, since such a bill should serve primarily to protect the citizen who disagrees with the legislative and administrative interpretation of his rights.

#### MANITOBA—SECTION 7

EXTRACTED FROM DOCUMENT 207  
Statements by the Honourable Edward Schreyer Presented at the Third Constitutional Conference.—(Chap. 5).

#### FUNDAMENTAL RIGHTS

One of the more important responsibilities of those participating in these Constitutional conferences is to fashion appropriate methods to protect the Fundamental Human Rights of Canadians.

Because "Fundamental Human Rights" embrace a very broad and diverse range of

3. Toute société doit limiter l'exercice de la liberté de l'individu s'il veut que la liberté de tous soit assurée. La détermination de l'étendue de la liberté individuelle doit toujours tenir compte de ce facteur. Lorsque l'on rédige une Charte constitutionnelle qui incorpore les dites libertés, il est important de ne pas négliger de mentionner les limites de cette liberté, comme nous l'avons fait dans notre proposition en citant la Déclaration universelle des droits de l'homme. De plus, il nous faut réexaminer la validité de certaines des limites qui existent actuellement.

5.20.42. Un examen approfondi des mesures législatives actuelles serait souhaitable afin de les reviser en vue d'assurer qu'elles sont compatibles avec une Charte des droits. Ceci est un corollaire nécessaire de l'intérêt, démontré pour les libertés fondamentales par la réserve constitutionnelle de la Charte.

#### COMMENTAIRES

1. Quel que soit le statut constitutionnel d'une garantie des droits, il n'est pas possible qu'elle soit efficace à moins que l'esprit qui l'a motivée se reflète dans les mesures législatives et la pratique administrative. Les provinces et le Parlement du Canada, dans leurs domaines respectifs de compétence législative et dans leurs pratiques administratives, sont donc tenus de respecter ces droits.

2. Cette révision des mesures législatives pourrait prendre plusieurs formes, savoir: une Commission de réforme de la législation, un commissaire nommé à cette fin, ou une révision par le ministère de la Justice de chaque gouvernement. Chacun des gouvernements au Canada devrait ensuite prendre l'initiative de faire les modifications suggérées à leurs statuts.

3. Un tel examen et une telle révision des mesures législatives actuelles pourrait apporter une solution à certains manquements dans le domaine des droits fondamentaux. Toutefois, ceci n'est pas un prérequis à l'adoption d'une Charte des droits étant donné qu'une telle Charte aurait d'abord pour but de protéger le citoyen qui n'est pas satisfait de l'interprétation législative et administrative que l'on donne à ses droits.

#### MANITOBA—SECTION 7

EXTRAIT DU DOCUMENT 207  
Déclaration de l'Hon. Edward Schreyer présentée à la troisième Conférence constitutionnelle.—(Chap. 5)

#### LES DROITS FONDAMENTAUX

L'une des tâches les plus importantes qui incombent aux participants à la présente Conférence constitutionnelle consiste à élaborer des méthodes appropriées en vue de protéger les droits fondamentaux des Canadiens.

Puisque les «droits fondamentaux» comprennent une gamme très large et diversifiée

rights—including, for example, such dissimilar matters as freedom of speech, the presumption of innocence, freedom from discrimination, and entitlement to a Humane Standard of Social Welfare—it would be unrealistic to expect that they can all be adequately shielded by any single method of protection. In some areas, constitutional entrenchment will be effective, while in others different forms of protection might be more suitable. But no particular method should be regarded as a panacea—the task of protecting fundamental rights should be tackled on all fronts, by every method that appears appropriate to the specific right in question.

Leaving aside language rights, which will be dealt with in a separate statement, Fundamental Human Rights are commonly classified into four groups:

- (a) Political Rights,
- (b) Legal Rights,
- (c) Egalitarian Rights, and
- (d) Social and Economic Rights.

I will deal with each type of right separately.

### POLITICAL RIGHTS

Political rights should be entrenched by a charter of Fundamental Human Rights that can only be altered by constitutional amendment.

Some democratic rights are of such fundamental importance that they even require protection from the possibility that they may be disregarded by a majority of elected representatives in Parliament or the Provincial Legislatures. The British North America Act has always included some protections of this kind. For example, the requirement of a federal election at least every five years, and the Language Rights set out in section 133 are constitutionally entrenched.

The Government of Manitoba believes that this group of constitutionally guaranteed rights should be expanded to include all rights that are of fundamental importance to the preservation of democratic government. Among these rights would certainly be the guarantee of democratic elections, and the basic "Communicative" freedoms of speech, press, assembly and religion. Certain other rights, such as equal protection of the law, *Habeas Corpus* and fair trial, and reasonable security of life and liberty, should probably be included also, since without them it would be difficult to ensure that free elections and the communicative freedoms were more than mere formalities.

de droits portant notamment sur des questions aussi diverses que la liberté de parole, le droit à la présomption d'innocence, la garantie contre les pratiques discriminatoires, et le droit à un niveau minimum de sécurité sociale, il serait peu réaliste de s'attendre qu'ils pourraient tous être protégés adéquatement par une seule méthode. Dans certains domaines, la garantie constitutionnelle se révélera efficace, alors que dans d'autres cas, des formes différentes de protection pourraient être plus appropriées. On ne devrait toutefois considérer aucune méthode comme une panacée—la protection des droits fondamentaux devrait être envisagée sur tous les fronts, et l'on devrait recourir à toute méthode qui semble convenir à un droit particulier.

Si on laisse de côté les droits linguistiques, sur lesquels nous nous pencherons dans une autre déclaration, les droits fondamentaux sont communément classés en quatre catégories—

- a) les droits politiques
- b) les droits juridiques
- c) les droits à l'égalité, et
- d) les droits sociaux et économiques.

Je traiterai séparément de chaque classe de droits.

### DROITS POLITIQUES

Les droits politiques devraient être inscrits dans une charte des droits de l'homme qui ne pourrait être modifiée qu'en vertu d'un amendement à la Constitution:

Certains droits démocratiques sont tellement fondamentaux qu'ils doivent être protégés, puisqu'ils pourraient éventuellement être méconnus par une majorité de représentants élus au Parlement ou par des assemblées législatives provinciales. Cependant, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit de tels dispositifs de protection de cette nature. Par exemple, la nécessité de tenir des élections fédérales à des intervalles d'au moins cinq ans et les droits linguistiques mentionnés à l'Article 133 sont garantis par la Constitution.

Le gouvernement du Manitoba estime qu'il faudrait accroître le nombre des droits garantis par la Constitution pour y inclure tous les droits qui revêtent une importance fondamentale pour la sauvegarde de la démocratie au sein des gouvernements. Il faudrait assurément garantir entre autres, la tenue d'élections démocratiques et les libertés fondamentales «de communication», soit la liberté de parole, de presse, de réunion et de religion. On devrait probablement inclure également d'autres droits, comme l'égalité devant la loi, l'*habeas corpus*, le droit à une audite impartiale, ainsi qu'une certaine sécurité de subsistance et de liberté, puisque sans cela, il serait très difficile de garantir que les élections libres et les libertés

It would be naive to expect that a charter Fundamental Human Rights could be drafted in a form that would be satisfactory all time to come, so it would have to be possible to amend the charter. Legislatures should not be allowed to circumvent the charter whenever they found its provisions inconvenient, yet the charter could not be allowed to prevent legislative action that a majority of the nation deemed, after mature consideration, to be necessary. Further discussion of a general amendment formula may not be productive at this stage of the constitution, but this does not mean that study of a charter of Fundamental Human Rights cannot continue. We suggest that discussions proceed on the assumption that relatively simple procedure—such as consent by Parliament or a majority of Provincial Legislatures—should apply to amendment of the Charter of Fundamental Human Rights.

### LEGAL RIGHTS

There are many legal safeguards to which the state would agree an individual who comes into conflict with the authority of the state should be entitled, but which are not suitable for constitutional entrenchment. These should include, among others, the presumption of innocence, the right to counsel, freedom from unreasonable searches and seizures, reasonable security of property rights, and freedom from retroactive legislation.

Such rights ought, in the opinion of the Manitoba Government, to be protected at both the Federal and Provincial levels by statutory bills of Rights. Such Bills, although not constitutionally entrenched, would be enacted in such a way that they would apply to all legislation passed before or after their enactment, unless expressly stated to be exempted from their provisions.

There has been wide disappointment in the past years with the inability of the Canadian Bill of Rights, 1960, to provide meaningful protection for civil liberties. However, the decision of the Supreme Court of Canada in the *Drybones* case a few weeks ago has given the Bill of Rights a new lease on life, and I think that, with some amendments, it is capable of becoming an important bulwark of human rights.

A federal statutory Bill of Rights cannot, however, provide protection in areas within the legislative jurisdiction of the provinces. There is, therefore, a clear need for parallel

communication dépassent le stade de simples formalités.

On ferait preuve de naïveté en croyant qu'une charte des droits de l'homme pourrait être rédigée sous une forme définitive, et il faudrait prévoir alors la possibilité de modifier cette déclaration des droits. On ne saurait accorder aux assemblées législatives le droit de se soustraire à cette charte lorsqu'elles estiment que certaines dispositions ne leur conviennent pas, mais il ne faudrait pas pour autant que la charte entrave des mesures législatives jugées souhaitables par la majorité de la nation, après étude approfondie. Ce serait peut-être se perdre en considérations stériles, au stade actuel de la révision constitutionnelle, que de discuter plus à fond d'une formule générale de modification, mais cela ne signifie pas pour autant que l'on ne peut poursuivre l'étude d'une charte des droits de l'homme.

Nous proposons de continuer les discussions en prenant pour acquis qu'une procédure relativement simple, comme l'assentiment du Parlement et d'une majorité d'assemblées législatives, s'appliquera à la modification de la Charte des droits fondamentaux.

### DROITS JURIDIQUES

Il faut que l'individu qui entre en conflit avec l'autorité de l'État, et la plupart des gens sont d'accord là-dessus, ait droit à plusieurs garanties juridiques, qui ne peuvent cependant être inscrites dans la constitution, notamment, le droit à la présomption d'innocence; le droit à un avocat, le droit à une garantie contre les perquisitions et les saisies déraisonnables, le droit à une sécurité raisonnable de la propriété et le droit à une garantie contre les lois rétroactives.

Le gouvernement du Manitoba estime que ces droits doivent être protégés, tant au niveau fédéral que provincial, par des chartes statutaires des droits. Celles-ci, même si elles n'étaient pas garanties dans la constitution, seraient rédigées de telle façon qu'elles s'appliqueraient à toutes les lois votées avant ou après leur adoption, sauf les lois expressément soustraites de l'application des dispositions de ces chartes.

On a été très déçu, ces dernières années, de l'impuissance de la Charte canadienne des droits, adoptée en 1960, à protéger vraiment les libertés civiles. Toutefois, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Drybones*, il y a quelques semaines, a donné à la Charte des droits un regain de vie, et je prétends qu'elle peut avec quelques modifications, devenir le plus solide rempart des droits de l'homme.

Une charte statutaire des droits, adoptée par le gouvernement fédéral, ne peut cependant protéger des domaines qui relèvent de la compétence législative des provinces. Par con-



legislation at the provincial level, and it is the intention of the government of Manitoba to place before the Manitoba Legislature soon a Manitoba Bill of Rights.

### EGALITARIAN RIGHTS

By "Egalitarian Rights" I mean freedom from discrimination in employment, housing, and public accommodation and services, whether such discrimination is based on race, religion, ethnic origin, or sex.

One of the most effective methods of combatting such discrimination is by the creation of human rights commissions. It would advance the interests of human rights protection greatly if human rights commissions were established in each province, and perhaps at the federal level as well. Several provinces have already taken this important step, and the government of Manitoba intends to propose similar legislation to the Manitoba legislature soon.

Another form protection of egalitarian rights that Manitoba supports is the inclusion of such rights in federal and provincial statutory bills of rights.

### SOCIAL AND ECONOMIC RIGHTS

The government of Manitoba believes that the constitution would be incomplete if it did not recognize the duty of governments to ensure humane standards of social welfare and other important social and economic benefits for all Canadians. The need for such benefits and the ability of governments to meet them will vary considerably from time to time, of course, but the constitution ought, in its preamble, to state that the fulfillment of this duty is one of the objectives of Canadian federalism.

### LANGUAGE RIGHTS

Mr. President, I have already declared, yesterday, that the government of Manitoba agreed with several recommendations proclaimed by your Government.

I have also indicated that we await with great anticipation volume 4 of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism which I understand will make specific recommendations on the ways and means to assure the preservation of the cultural mosaic in Canada. You know undoubtedly that the government of Manitoba agreed with your government's spirit and recommendations aimed at protecting the language rights of the two official minorities and also the concrete dispositions you are proposing for translation into facts. Besides I have declared recently at St. Boniface that the government of Manitoba

séquent, ces dernières doivent adopter parallèlement leur propre charte, et le gouvernement du Manitoba a l'intention de présenter bientôt à l'assemblée législative une charte des droits.

### DROITS À L'ÉGALITÉ

Par «droits à l'égalité», j'entends la garantie contre les pratiques discriminatoires au niveau de l'emploi, du logement, ainsi que les facilités et services publics, que ces pratiques discriminatoires se fondent sur la race, la religion, l'origine nationale ou le sexe.

La création de commissions des droits de l'homme est une des façons les plus efficaces de contrecarrer pareilles pratiques. L'établissement de ces commissions dans chaque province et peut-être aussi au niveau fédéral favoriserait grandement la protection de droits de l'homme. Plusieurs provinces ont déjà franchi cette étape importante, et le gouvernement du Manitoba entend proposer d'ici peu une mesure de même nature à son assemblée législative.

Parmi les autres formes de protection de droits à l'égalité qu'appuie le Manitoba, il y a lieu de mentionner l'inclusion de ces droits dans le cadre de déclarations statutaires de droits fédérales et provinciales.

### DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Le gouvernement du Manitoba estime que la constitution serait incomplète si l'on ne reconnaissait pas le devoir qui incombe aux gouvernements d'assurer des normes minimum de bien-être social et d'autres services économiques et sociaux importants destinés tous les Canadiens. Il va sans dire que la nécessité de créer pareils services et la capacité des gouvernements à s'acquitter de cette tâche varieront considérablement à l'occasion, mais l'on devrait établir dans le préambule de la Constitution que la réalisation de cette tâche constitue l'un des objectifs du fédéralisme canadien.

### DROITS LINGUISTIQUES

J'ai déjà indiqué hier monsieur le président que le gouvernement du Manitoba était d'accord avec plusieurs recommandations telles qu'annoncées par votre gouvernement.

J'ai également mentionné que nous attendions avec impatience le volume 4 de la Commission Royale sur le bilinguisme et le biculturalisme qui fera, je crois, des recommandations spécifiques quant aux façons et aux moyens de préserver la mosaïque culturelle du Canada. Vous n'êtes sans doute pas sans savoir que le gouvernement du Manitoba accepte l'esprit et les recommandations de votre gouvernement visant non seulement à garantir les droits linguistiques des deux minorités officielles mais aussi les mesures concrètes que vous proposez pour les traduire dans les faits. J'annonçais d'ailleurs

presently drafting a bill aimed at doing away with the 1890 spirit proclaiming English the only official language in our province. Not only do we want to establish a legislative program but also the necessary measures to protect the bilingual aspect of Manitoba.

To that end Mr. Chairman, we shall avail ourselves fully of the programs and federal funds which your government has recently made at the disposal of the provinces. I might also add that the Ontario and New Brunswick programs in the realm of languages rights will guide us in our efforts to secure national unity. I would also like to tell the Quebec Minister that we will no doubt call on his province and use all the resources his government will put at our disposal, as Quebec has always done in the past.

This is one of the areas Mr. Chairman, where goodwill can go a long way to promote national unity and my government fully intends to discharge its responsibilities in that field.

récemment à St. Boniface que le gouvernement du Manitoba est à rédiger un projet de loi visant à supprimer l'esprit de 1890 qui faisait de l'anglais la seule langue officielle dans notre province. Nous voulons non seulement dresser un programme législatif mais aussi prendre les mesures voulues afin de refléter le visage bilingue du Manitoba.

A cette fin, monsieur le président, nous nous prévaudrons pleinement des programmes et des fonds du gouvernement fédéral que votre gouvernement a récemment mis à la disposition des provinces. Je pourrais également ajouter que les programmes de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick dans le domaine des droits linguistiques nous serviront de guides dans nos efforts visant à assurer l'unité nationale. Je voudrais aussi dire au premier ministre du Québec que nous aurons sans doute recours à sa province afin d'utiliser toutes les ressources que son gouvernement voudra bien mettre à notre disposition, comme le Québec l'a d'ailleurs toujours fait. Voilà un des secteurs, monsieur le président, où la bonne volonté peut faire beaucoup pour le progrès de l'unité nationale et mon gouvernement a bien l'intention de s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine.

#### SASKATCHEWAN—SECTION 8

##### EXTRACTED FROM DOCUMENT 58 SCHOOL ACT

###### Language to be Used

Section 209. "(1) Except as may be otherwise provided in this Act, English shall be the language of instruction in all schools. 1967, c. s.11.

(2) Subject to the regulations of the Department, where the board of a district passes a resolution to that effect French may be taught or used as the language of instruction for a period of one hour or for periods aggregating not more than one hour in a day part of the school curriculum". 1967, c.35,

(2A) Notwithstanding subsection (2), the Lieutenant Governor in Council may designate schools in which French may be taught or used as the language of instruction for a period in a day as he may by regulation provide". 1968, c.66, s.14.

(3) Where the French Language is being taught under subsection (2), any pupils in the schools who do not desire to receive such instruction shall be profitably employed in school work while such instruction is being given. R.S.S. 1953, c.169, s.203.

#### SASKATCHEWAN-SECTION 8

##### EXTRAIT DU DOCUMENT 58

###### LOI SUR LES ÉCOLES

###### Langue qui doit être utilisée

209. «Sauf dispositions contraires prévues dans la Loi, l'anglais est la langue d'enseignement dans toutes les écoles. 1967, c. 35, a.11.

«Sous réserve du règlement du département où la Commission d'un district adopte une résolution dans ce sens, le français peut être enseigné ou utilisé comme langue d'enseignement pour une période d'une heure ou pour des périodes totalisant au plus une heure par jour comme partie du programme d'études scolaires». 1967, c. 35, a. 11.

«(2A) Nonobstant le paragraphe (2), le lieutenant gouverneur en conseil peut désigner des écoles où le français peut être enseigné ou utilisé comme langue d'enseignement pour les périodes de la journée qu'il prévoit dans le règlement». 1968, c. 66, a. 14.

(3) Là où le français est enseigné en vertu du paragraphe (2), tout élève de ces écoles qui ne désire pas recevoir un tel enseignement s'acquittera d'un autre travail scolaire profitable pour la durée de cet enseignement. S.R. 1953, c. 169, a. 203.

### Religious Instruction

Section 210. "(1) Religious instruction as authorized by the board of a school district may be given in a school of that district for a period not exceeding one-half hour in any teaching day and where the board passes a resolution to that effect the instruction may be given in a language other than English". 1967, c.35, s.12.

(2) It shall, however, be permissible for the board of any district to direct that the school be opened by the reading or reciting, without comments or explanation, of the Lord's prayer or a passage selected from Bible readings prescribed for the purpose by the minister, or both. R.S.S. 1953, c.169, s.204.

#### EXTRACTED FROM DOCUMENT 81(2)— RELATED PROPOSITIONS

7.2.10 The linguistic rights provided in the B.N.A. Act shall continue to be guaranteed as at present, and the matter of education in French or English and the use thereof shall remain with the provinces so that the provinces may proceed with the development of bilingual programs as is being done in most provinces.

7.2.11 That a Bill of Rights guaranteeing fundamental democratic rights be made part of the constitution.

### ALBERTA—SECTION 9

#### EXTRACTED FROM DOCUMENT 209

A Position Paper Prepared for the Federal-Provincial Constitutional Conference, December, 1969 by the Hon. Harry E. Strom.—(pp. 11-14).

#### 4. ALBERTA'S POSITION ON REPORTS OF SUB-COMMITTEES

##### Fundamental Rights and Judicial Review

The Province of Alberta, in co-operation with the Provinces of British Columbia, Saskatchewan and Manitoba, commissioned a paper entitled A Preliminary Study of the Entrenchment of Fundamental Rights and Judicial Review. The paper, by Douglas Schmeiser summarizes Alberta's position on the question of entrenchment of fundamental rights and judicial review. In his paper, Schmeiser examines the difficulties in the use of judicial review, and describes many of those difficulties.

There is the need for further consideration, in our view, on the question of entrenchment in the Constitution of fundamental rights. In our view, the whole question is premature. The Conference must first agree upon an

### Enseignement de la religion

210. «(1) L'enseignement de la religion autorisé par la commission scolaire du district peut être donné dans une école de ce district pendant une période ne dépassant pas un demi-heure d'une journée d'enseignement et, là où la commission adopte une résolution dans ce sens, l'enseignement peut être donné dans une autre langue que l'anglais 1967, c. 35, a. 12.

(2) La Commission d'un district a la permission, toutefois, d'ordonner qu'une école débute par la lecture ou la récitation, sans commentaire ou explication, de la prière d'un passage choisi de la Bible, tel que prescrit par le ministre, ou les deux, S.R. 1953, 169, a. 204.

#### EXTRAIT DU DOCUMENT 81(2)— PROPOSITIONS CONNEXES

7.2.10 Les droits linguistiques garantis par l'A.A.N.B. doivent être maintenus. La question de l'éducation en français ou en anglais, et l'emploi de ces langues, doit rester dans le cadre des compétences provinciales afin que les provinces puissent continuer leur travail de mise en œuvre de programmes bilingues.

7.2.11 La Constitution devrait être assortie d'une charte des droits visant la protection des droits fondamentaux classiques.

### ALBERTA—SECTION 9

#### EXTRAIT DU DOCUMENT 209

Exposé rédigé à l'intention de la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale de décembre 1969, par l'Hon. Harry E. Strom.—(pp. 8-10)

#### 6. POSITION DE L'ALBERTA RELATIVE AUX RAPPORTS DES SOUS-COMMITTÉES

##### Droits fondamentaux et contrôle judiciaire

La province de l'Alberta, en collaboration avec la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba, a patronné la rédaction d'un document intitulé: «Étude préliminaire de la garantie des droits fondamentaux et de la révision judiciaire». Ce document, rédigé par M. Douglas Schmeiser, résume les positions de l'Alberta en ce qui concerne la réserve constitutionnelle des droits fondamentaux et le contrôle judiciaire. Dans le cadre de cet exposé, M. Schmeiser étudie les difficultés inhérentes au contrôle judiciaire et il en décrit plusieurs.

Nous sommes d'avis qu'une étude plus approfondie s'impose en ce qui concerne la garantie des droits fondamentaux dans la constitution. Il ne nous semble pas être opportun de discuter de cette question.



ceptable formula for amending the Constitution. The matter of entrenchment, whether of political rights or anything else, and the amending procedure, are closely interrelated.

But even when the question of an amending procedure is settled, our view is that there are serious problems arising from entrenchment. The concept carries with it the consequence of surrendering by Parliament in its sphere, and the Provinces in their sphere, the power to enact repeal rights that are entrenched. A concomitant circumstance could be a judicial review by the courts of entrenched rights, which again has obvious consequences which could well be unfortunate.

In our view, judicial review is a most undemocratic procedure, since it gives the court power to substitute their opinions for those of the electorate. Canada has always operated under the principles of responsible government, and the sovereignty of the people as expressed through their legislators is more accountable to the people. Judicial review would subject the opinion of the legislature and the operation of self-government to the opinion of the courts. In our view, this would be an undesirable development.

The Schmeiser Paper concludes by arguing that Canadian society ought to develop its own creative methods for dealing with fundamental rights. We should keep Parliament supreme and we can probably achieve more without judicial review than we could with it.

If Canadians constitutionally entrenched fundamental rights, we would be rejecting a system which works reasonably well in Canada, although it does require improvement, in favour of a system that is working well in the United States.

In our view, we should examine alternative ways of protecting fundamental rights, including the ordinary statutory form at the federal and Provincial level.

#### Langues

Our position on the language question remains essentially the same as stated at the Conference.

We have taken steps in Alberta to accommodate people of French origin of language and have made provision for French to be the language of instruction in disciplines like natural studies or science in the lower grades and the language of instruction 50 per cent of the class day in other grades. This half

Conférence doit d'abord convenir d'une formule satisfaisante de modification de la constitution. La garantie constitutionnelle, des droits politiques ou de quoi que ce soit, et la formule de modification sont des questions connexes.

Toutefois, même lorsque le problème de la formule de modification sera réglé, nous estimons que la garantie constitutionnelle posera de sérieux problèmes. Ce concept implique que le Parlement et les provinces, dans leur sphère de compétence respective, se départiront du pouvoir de décréter l'abrogation des droits garantis. Simultanément, les tribunaux effectueraient le contrôle judiciaire de ces droits, ce qui pourrait entraîner des conséquences malencontreuses.

Selon nous, le contrôle judiciaire est un procédé qui va à l'encontre de la démocratie puisqu'il accorde aux juges le pouvoir de substituer leur opinion à celle des électeurs. Le Canada a toujours été administré en vertu des principes de la responsabilité du gouvernement et de la souveraineté du peuple, laquelle s'exprime par l'entremise des législateurs qui sont responsables de leur mandat envers le peuple. Le contrôle judiciaire assujettirait l'opinion des législateurs et l'administration du gouvernement à l'avis des tribunaux. Cette situation serait selon nous peu opportune.

Le document de M. Schmeiser pose, en guise de conclusion, que la société canadienne devrait créer ses propres méthodes en vue de prendre des mesures à l'égard des droits fondamentaux. Nous devrions conserver la suprématie du Parlement et nous pourrions probablement réaliser davantage sans le contrôle judiciaire que grâce à ce procédé.

Si le Canada garantissait les droits fondamentaux dans sa constitution, nous rejeterions un système qui fonctionne relativement bien au Canada, même s'il requiert des améliorations, au profit d'un système que les Américains ont peine à administrer.

Il faudrait selon nous étudier d'autres façons de protéger les droits fondamentaux, notamment au moyen de lois ordinaires, au niveau fédéral et provincial.

#### Langues officielles

Notre position sur les langues officielles est essentiellement la même que celle que nous avons formulée à la dernière conférence.

L'Alberta a pris des mesures afin de subvenir aux besoins des personnes dont la langue maternelle est le français et l'on a prévu que le français serait langue d'enseignement dans certaines disciplines, comme les sciences sociales et les sciences, au niveau des études primaires, et langue d'enseignement, dans une

time instruction in French is now occurring in over 25 schools in the Province. Where French translations are available for a particular course, the French preference books and materials may be used.

We have *ad hoc* committees of bilingual persons working to develop courses in the French language arts. This applies to areas where there is a need and an interest.

Alberta's cultural heritage is a mosaic of many ethnic groups all contributing to the richness of our Province. We are particularly conscious of legitimate rights and aspirations of the first citizens of our Province, the Indians.

We will continue to provide opportunity for all groups to develop culturally and economically.

EXTRACTED FROM DOCUMENT 58  
EXTRACT FROM BILL 34 "AN ACT  
TO AMEND THE SCHOOL ACT"—  
PROVINCE OF ALBERTA

Assented to April 3, 1968

Section 23. Section 386 is amended by striking out subsection (1) and by substituting the following:

386. (1) Notwithstanding section 385, the board of a district or division may by resolution in addition to the English language, in its school or schools in Grades I to XII inclusive but in that case:

(a) in Grade I and II, at least one hour each day shall be devoted to instruction in English,

(b) in Grades above II the total period of time in which French is used as language of instruction shall not exceed 50 per cent of the total period of time devoted to classroom instruction each day, and

(c) the board and all schools of a district or division using French as a language of instruction pursuant to clause (b) of this subsection shall comply with any regulations that the Lieutenant Governor in Council may make governing the organization and application of the use of French as a language of instruction.

proportion de 50 p. 100 aux autres niveaux. On pratique cette dernière méthode d'enseignement dans plus de 25 écoles de la province. Lorsque pour des cours donnés, on dispose de traductions françaises, on peut recourir à des livres de consultation et à de la documentation de langue française.

Nous avons institué des comités spéciaux composés de personnes bilingues, qui ont pour tâche de mettre au point des cours en langue française se rapportant aux arts d'expression. Ces comités œuvrent dans les régions où il existe un besoin et où il se manifeste un intérêt.

L'héritage culturel de l'Alberta est représentatif de plusieurs groupes ethniques qui contribuent tous à la vie de notre province. Nous sommes particulièrement conscients des droits légitimes et des aspirations des premiers citoyens de notre province, les Indiens.

Nous continuerons de donner l'occasion à tous les groupes de s'épanouir sur le plan économique et culturel.

EXTRAIT DU DOCUMENT 58  
EXTRAIT DU BILL 34 «LOI MODIFIANT  
LA LOI SUR LES ÉCOLES»—PROVINCE  
DE L'ALBERTA  
L'ALBERTA

Sanctionnée le 3 avril 1968.

Article 23. L'article 386 est modifié par 1 retranchement du paragraphe (1) et son remplacement par ce qui suit:

386. (1) Nonobstant l'article 385, la commission d'un district ou d'une division peut, par une résolution, autoriser l'utilisation du français comme langue d'enseignement, en plus de la langue anglaise, dans ses écoles, de la première année à la douzième année inclusive ment, mais dans ce cas

a) au moins une heure chaque jour sera consacrée à l'enseignement, dans la langue anglaise, dans la première et deuxième années,

b) dans les classes au-dessus de la deuxième année, la période totale pendant laquelle le français est utilisé comme langue d'enseignement ne doit pas dépasser 50 pour cent de la période totale consacrée à l'enseignement en classe chaque jour, et

c) la commission et toutes les écoles d'un district ou d'une division utilisant le français comme langue d'enseignement conformément à l'alinéa c) de ce paragraphe devront se conformer à tout règlement prévu par le lieutenant gouverneur en conseil régissant l'organisation et la mise en application de l'utilisation du français comme langue d'enseignement.

EXTRACTED FROM DOCUMENT 81(2) —  
RELATED PROPOSITIONS

The following propositions 8.1.1 to 8.11.11 were presented by the Government of Alberta on November 1, 1968.

8.1.3. The embodiment of so-called "language rights" into the Canadian Constitution, or Bill of Rights, will not produce the desired results which in the last analysis, will depend primarily on the attitudes and responses of the Canadian people as a whole.

It is the firm belief of the Government of Alberta that the proposed legalistic approach to alleged language rights will engender resentment and oppositions that will retard the voluntary acceptance of bilingualism for its own intrinsic value and have a divisive, rather than unifying, effect on Canadian nationhood.

8.1.4. The Government of Canada has proposed in its document: "A Canadian Charter of Human Rights", a constitutional Bill of Rights in which would be entrenched linguistic rights and language guarantees as defined and recommended by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. The proposal of the Government of Canada is unacceptable because:

(a) The enactment of such a Bill of Rights would necessitate fundamental revisions of Section 93 and Section 133 of the British North America Act, 1867, revisions which cannot be carried out unilaterally by Parliament by reason of the restrictions imposed by Section 91, Head 1 of the British North America Act, 1867, as amended;

(b) It is unrealistic to anticipate that the unanimity of agreement necessary to implement the federal proposal for the entrenchment of a Bill of Rights can be attained in the near future; witness the rejection of the Fulton-Favreau formula involving issues much less controversial than the constitutional changes proposed in the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

(c) The proposed constitutional Bill of Rights is a legalistic approach, which would produce the undesirable consequences stated in Proposition 3.

The implementation of the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, that is to say:

EXTRAIT DU DOCUMENT 81(2)—  
PROPOSITIONS CONNEXES

Les propositions ci-après 8.1.1 à 8.11.11 ont été soumises par le gouvernement de l'Alberta le 1<sup>er</sup> novembre 1968.

8.1.3 L'intégration dans la Constitution Canadienne, ou dans un bill des droits, des «droits linguistiques» ne suffira pas, en soi, à produire les résultats souhaités qui dépendent, en dernière analyse, des attitudes et des réactions du peuple canadien tout entier.

Le gouvernement de l'Alberta croit fermement que l'attitude legaliste qui est adoptée quant aux «droits linguistiques» va donner lieu à un ressentiment qui occasionnera un retard dans l'adoption volontaire du bilinguisme, adoption qui serait fondée sur sa valeur intrinsèque. La nation canadienne s'en trouvera divisée et non unie.

8.1.4. Le gouvernement du Canada, dans son document intitulé «charte canadienne des droits de l'homme», qui garantirait les droits linguistiques tels que les définit et les recommande la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Cette proposition est inacceptable pour les raisons suivantes:

a) L'adoption d'une telle déclaration des droits aurait pour corollaire des modifications fondamentales aux articles 93 et 133 de l'A.A.N.B. or, ces modifications ne peuvent être adoptées par le seul parlement canadien en raison de l'article 91 (1) de l'A.A.N.B.;

b) Il est peu probable qu'on obtienne dans un avenir rapproché l'accord nécessaire à la mise en oeuvre de la proposition fédérale visant l'introduction d'une déclaration constitutionnelle des droits. A ce sujet on peut citer le rejet de la formule Fulton-Favreau qui traitait pour tant de questions beaucoup moins controversées que celle des changements constitutionnels proposés par la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme;

c) La déclaration constitutionnelle des droits qui est proposée fait état d'un esprit legaliste et elle aurait des conséquences néfastes, tel qu'expliqué à la proposition 3.

8.2.5 La mise en oeuvre des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme est inacceptable, comme nous l'avons exposé à la proposition 4. Les recommandations auxquelles il est fait allusion sont les suivantes:



(1) that English and French be formally declared the official languages of the Parliament of Canada, of the federal courts and of the Federal Government;

(2) that the provinces of New Brunswick and Ontario declare that those provinces recognize English and French as official languages;

(3) that any province (other than Ontario and New Brunswick) whose French-language minority reaches or exceeds ten per cent should recognize French and English as official languages;

(4) that bilingual districts be established throughout Canada in areas where French-speaking citizens represent ten per cent or more of the local population;

is objectionable and unacceptable for the reasons indicated in Proposition 4 above.

It is unacceptable also because, by giving the French language an official status equal with English, bilingualism will become a requisite to promotion within the public service and armed services of Canada. This will have the effect of penalizing the non-bilingual majority of Canadian citizens who would be required to learn a second, and in the case of many, a third language, before being eligible to hold a responsible position in the public service and armed forces of their country even though they already are fluent in the working language of the majority of Canadian citizens.

8.2.6 The proposed constitutional amendments will not have a favourable effect on public attitudes and responses in regions other than those whose people are predominantly French-Canadian. The course proposed understandably will not be acceptable to the one-third of Canadian citizens whose mother tongue is neither English nor French but who, in various Canadian communities, represent a local majority equal to or greater than the ten per cent proposed by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism to qualify for recognition as an English-French bilingual district.

8.2.7 What is required to provide the real essence of true oneness and unity between French-speaking and English-speaking Canadians is a voluntary appreciation of the language and culture of the one-third of Canada's citizens of French origin, not on the basis of constitutional rights but because of the practical value and enjoyment of being able to converse fluently in at least the two languages which are the mother tongues of the vast majority of all Canadians. The efforts of the federal and provincial governments

(1) que l'anglais et le français soient formellement proclamés langues officielles du Parlement du Canada, des cours, du gouvernement et de l'administration fédérale;

(2) que les provinces du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario déclarent qu'elles reconnaissent comme langues officielles l'anglais et le français;

(3) que toute autre province, où la minorité française atteint ou dépasse dix pour cent déclare qu'elle reconnaît comme langues officielles l'anglais et le français;

(4) que des districts bilingues soient mis sur pied partout au pays où les citoyens de langue française représentent dix pour cent ou plus de la population.

Il y a un autre facteur qui rend ces recommandations inacceptables. En donnant à la langue française le même statut officiel que celui qui est accordé à la langue anglaise, le bilinguisme deviendrait une condition de promotion dans la fonction publique et dans les forces armées du Canada. En conséquence, la majorité unilingue du Canada s'en trouverait pénalisée. Ces citoyens qui parlent couramment déjà la langue de la majorité, devraient apprendre une deuxième (quelquefois une troisième) langue afin de pouvoir se présenter à des postes de commande dans la fonction publique et dans les forces armées du Canada.

8.2.6 Il est raisonnable de présumer que les modifications constitutionnelles proposées n'auront pas d'effets favorables sur les attitudes et les réactions du public dans les régions qui ne sont pas à prédominance canadienne-française. Il est certain que la solution proposée sera mal accueillie, et c'est compréhensible, par le tiers de la population canadienne dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français, mais qui, en différents endroits du Canada, forme des groupes atteignant ou dépassant le chiffre de dix pour cent proposé comme critère par la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme pour la création d'un district bilingue anglais-français.

8.2.7 Ce qui est essentiel à l'unité et à l'harmonie entre canadiens francophones et anglophones, c'est que la majorité anglophone se rende compte de la valeur intrinsèque de la langue et de la culture du tiers des citoyens canadiens qui sont d'origine française, non pas sur la base de droits constitutionnels, mais à cause de la valeur pratique et de la satisfaction de pouvoir parler couramment au moins les deux langues qui sont les langues maternelles de la vaste majorité des Canadiens. Les programmes des gouvernements

ould be directed, therefore, to the encouragement of such voluntary appreciation.

8. The Government of Alberta challenges the assumption that the constitutional or official approach is the only approach or the best approach to the problem at hand.

Alberta holds that the results desired will be more readily and extensively obtained by efforts designed to stimulate and encourage English-French bilingualism on the basis of its intrinsic value and its cultural enrichment of individual citizens and to Canadian society at both community and national levels.

To this end, the Government of Alberta has ended educational opportunities in the French language, not on the basis of a constitutional right nor confined to isolated bilingual districts as proposed by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, generally, throughout the province on the basis that individual students who desire to enrich their lives by becoming fluent in Canadian major languages will have the opportunity and encouragement to do so.

9. Matters of language, culture, religion and politics are matters of individual heritage and personal decision and are not matters which properly should be given some special constitutional status beyond what was mutually agreed to as a condition of federal union.

#### BRITISH COLUMBIA—SECTION 10 EXTRACTED FROM DOCUMENT 81(2)— RELATED PROPOSITIONS

The Constitution is not the means to develop cultural and linguistic diversity and should not contain any language guarantees beyond those now contained in Section 133 of the B.N.A. Act.

#### EXPLANATION:

British Columbia recognizes that the English and French cultures and languages are the predominant ones in Canadian society, and every effort should be made to encourage, cultivate, and foster them—not from the point of view that Confederation consisted of a Union of two founding races or peoples, because British Columbia does not have history supports that view, but rather because of their intrinsic worth and the benefit to nationhood to be gained by doing so. It has said that, we also recognize that there are six million Canadians whose ethnic origin is either English nor French. We do not intend to see these people made second-class citizens by constitutional means.

fédéral et provinciaux devraient être conçus afin d'encourager un tel mouvement d'opinion.

8.3.8. Le gouvernement de l'Alberta conteste ce postulat selon lequel la méthode constitutionnelle ou juridique soit ou bien la seule, ou bien la meilleure, façon d'aborder le problème. Il soutient que l'on parviendra plus facilement et plus pleinement aux résultats désirés au moyen d'efforts visant à stimuler et à encourager le bilinguisme anglais-français sur la base de sa valeur intrinsèque et de l'enrichissement culturel qu'il procure à chacun des citoyens en particulier, et à la société canadienne en général.

Dans ce but, le gouvernement de l'Alberta offre des possibilités plus étendues d'instruction en langue française, non pas sur la base d'un droit constitutionnel ou en les restreignant à certains districts bilingues isolés, tel que recommandé par la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, mais d'une façon généralisée, partout dans la province. Tout étudiant qui désire s'enrichir, en devenant capable de parler les deux langues principales du Canada, en aura la possibilité et sera encouragé à le faire.

8.3.9. Les questions de langue, de culture, de religion et de politique constituent un patrimoine personnel, un domaine de décision personnelle. Ce ne sont pas des questions qui devraient jouir d'un statut constitutionnel particulier, au delà de ce sur quoi on s'est entendu comme condition de l'union fédérale.

#### COLOMBIE-BRITANNIQUE—SECTION 10 EXTRAIT DU DOCUMENT 81(2)— PROPOSITIONS CONNEXES

9.3.7 La Constitution n'est pas un moyen de développer la diversité culturelle et linguistique et elle ne devrait renfermer aucune garantie linguistique autre que celles qui sont déjà définies dans l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

#### EXPLICATION:

«La Colombie-Britannique reconnaît que les langues et cultures anglaises et françaises constituent les langues et cultures prédominantes dans la société canadienne d'aujourd'hui et qu'il faut les conserver, les encourager et les protéger, non pas parce que la Confédération a résulté de l'union de deux races ou cultures fondatrices, car, d'après la Colombie-Britannique, ce n'est pas là ce que démontre l'histoire, mais plutôt à cause de leur valeur intrinsèque et des avantages que peut en tirer le pays. Ceci étant dit, nous reconnaissons en outre qu'il y a six millions de Canadiens dont l'origine ethnique n'est ni anglaise ni française. Nous ne voulons pas que des mesures constitutionnelles fassent de ces Canadiens des citoyens de seconde classe.

The question, then, is: What are the best means to foster and develop those ethnic and cultural diversities with which Canada is blessed, the cold legal language of a Constitution would not, in British Columbia's opinion, be the means at all. In point of fact, the Constitution has little effect on how people live in so far as language and culture are concerned. Our linguistic and cultural attitudes are tempered not by legal considerations embodied in a Constitution, but in the final analysis reflect the personal habits, attitudes, and practical necessities of the population of the nation. It is when individuals, encouraged by their governments, come to realize the worth of another language and culture on their own merits—it is in that climate that culture and language will flourish and Canada's heritage will be enriched."

"Canada is a large country with major centres of one language and culture or another. The sparsity of French-speaking Canadians in many parts of Canada makes it inappropriate for a Constitution to require equality of language and culture rights in every corner of the Nation. The Commission on Bilingualism and Biculturalism appreciated this fact, and the action the Commission recommended in the first report was not, for the most part to take the form of constitutional amendment, but rather was to take the form of legislative action in those particular jurisdictions in which the number of French-speaking Canadians made action appropriate. In British Columbia there are fewer citizens per capita whose mother tongue is French now than there were when British Columbia entered Confederation in 1871."

#### SUBJECT: FUNDAMENTAL RIGHTS

9.4.8. British Columbia would not support a Bill of Rights which would entrench linguistic rights until the implications of so doing are whether it would support entrenchment of political, legal, egalitarian and economic rights until the implications of so doing are fully considered.

#### EXPLANATION

"For the reasons contained under Proposition No. 7, British Columbia would not support a Bill of Rights which would entrench linguistic rights. Moreover, linguistic rights are not the kind of natural rights which traditionally have been the subject of constitutional protection in those jurisdictions that have enacted Bills of Rights.

9.4.7 Il convient donc de se poser la question suivante: quels sont les meilleurs moyens de protéger et de développer les diverses cultures et ethnies qui constituent une richesse pour le Canada? Selon la Colombie-Britannique, la réponse ne saurait se trouver dans les termes juridiques et impersonnels d'une constitution. En fait la constitution influe peu sur le mode de vie des gens, en ce qui touche leur langue et leur culture. Ce ne sont pas les considérations juridiques d'une constitution qui conditionnent l'attitude de gens à l'égard de la langue et de la culture; cette attitude reflète plutôt, en dernière analyse, les habitudes et attitudes individuelles et les besoins pratiques des citoyens d'une nation. Ce sera seulement lorsque chaque citoyen, encouragé en cela par son propre gouvernement, reconnaîtra enfin la valeur d'une autre langue d'une autre culture, que s'épanouiront la langue et la culture, enrichissant par le fait même le patrimoine canadien.

Le Canada est un grand pays où dominent dans les centres plus importants, une langue et une culture en particulier. Il ne convient pas, à cause du fait que les Canadiens francophones sont dispersés dans bon nombre de régions, d'établir une constitution qui garantisse l'égalité des droits linguistiques et culturels d'un bout à l'autre du pays. La Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a tenu compte de ce fait; les mesures qu'elle a proposées dans son premier rapport n'étaient donc pas, pour la plupart, destinées à se transformer en modifications constitutionnelles, mais plutôt en des mesures législatives visant les secteurs où le pourcentage de la population francophone pouvait justifier l'application. A l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, il y a proportionnellement moins de citoyens dont la langue maternelle est le français qu'à l'entrée de cette province dans la Confédération en 1871."

#### SUJET: DROITS FONDAMENTAUX

9.4.8 La Colombie-Britannique ne peut appuyer une déclaration des droits qui engloberait les droits linguistiques. Elle désire en outre s'abstenir d'accorder son appui à l'inspiration dans la constitution des droits économiques, égalitaires, juridiques et politiques avant d'avoir étudié toutes les conséquences possibles d'un tel geste.

#### EXPLICATION

«Pour les motifs exposés dans l'explication de la proposition 7, la Colombie-Britannique ne peut appuyer une déclaration des droits qui engloberait les droits linguistiques. D'ailleurs, les droits linguistiques ne font pas partie de la catégorie des droits naturels ni par tradition, bénéficient d'une protection constitutionnelle dans les États qui ont adopté des déclarations des droits.



As far as fundamental rights are concerned, British Columbia is firmly committed to the proposition of the fair and impartial treatment under law of all its citizens and the citizens of Canada. In that sense we completely support the expression in law of a person's fundamental rights. The question is: Can the best be insured by an entrenched Bill of Rights as is suggested? Before that question can properly be answered, we must have the fullest discussion on the implications of entrenchment.

The first implication of an entrenched Bill of Rights is that it amounts to a restriction on the principle of legislative supremacy, which has been the underlying philosophy of our parliamentary system. Are we now in a position in Canada to depart from the principle of parliamentary supremacy which has guided us so well in our first one hundred years? Moreover, such a restriction on legislative supremacy would to a greater extent be at the expense of Provincial jurisdictions rather than the Federal jurisdiction, for it is the Provincial Legislatures that have legislative competence over property and civil rights within a province.

There are more significant ways to effectively ensure that our laws do not offend basic human rights and are kept up to date and in keeping with our ideals of justice and freedom."

GENERAL SOURCES—SECTION II  
Extracted from Document 75  
Briefing Paper on Discussions of the Continuing Committee of Officials (pp. 25-42).

#### VI—OFFICIAL LANGUAGES

At the end of its February meeting the Constitutional Conference issued a consensus on language rights (copy in Appendix) recognizing "that French-speaking Canadians outside Quebec should have the same rights as English-speaking Canadians in Quebec" and affirming "the desirability of proceeding by governmental action as speedily as possible in ways most appropriate in each province". The consensus also provided for the establishment of a special committee

"to examine the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism and the views expressed at this Conference on the Report, and on other

9.5.8 Pour ce qui est des droits fondamentaux, la Colombie-Britannique soutient fermement la proposition voulant que tous les citoyens de sa province et ceux du Canada entier soient traités avec justice et impartialité en conformité de la loi. Dans cette optique, nous appuyons sans réserve la proposition suivant laquelle les droits fondamentaux de l'individu devraient être définis dans une loi. Mais, est-ce en les enfermant dans une déclaration intégrée à la constitution, tel qu'on le propose, qu'on pourra le mieux garantir ces droits? Avant de pouvoir donner une réponse adéquate à cette question, il nous faut examiner toutes les conséquences d'une telle intégration.

Le fait d'intégrer à la constitution une déclaration des droits aurait pour premier effet de restreindre la portée du principe de la suprématie législative, principe qui a toujours servi de fondement à la doctrine de notre régime parlementaire. Sommes-nous maintenant en mesure, au Canada, de nous détacher du principe de la suprématie parlementaire qui nous a si bien guidés au cours des cent premières années de la Confédération? N'oublions pas non plus qu'une telle réduction de la suprématie législative affecterait beaucoup plus les pouvoirs des provinces que ceux du gouvernement fédéral, étant donné que les droits civils et ceux de la propriété relèvent, dans les limites d'une province, de la compétence législative du parlement provincial.

Il existe de meilleurs moyens d'assurer que nos lois ne viennent pas à l'encontre des droits fondamentaux des citoyens et correspondent bien à nos idéaux de justice et de liberté."

SOURCES DIVERSES—SECTION 11  
Extrait du document 75—Document d'information sur les discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires. (pp. 26-45).

#### VI LANGUES OFFICIELLES

A la fin de la réunion de février dernier, la Conférence constitutionnelle avait réalisé un accord unanime sur les droits linguistiques (copie en appendice) reconnaissant «que les Canadiens francophones n'habitant pas le Québec doivent jouir des mêmes droits que les Canadiens anglophones du Québec» et affirmant «qu'il y a intérêt à ce que ces gouvernements interviennent aussi rapidement que possible en adaptant leur action à la situation de chaque province». L'accord prévoyait aussi l'établissement d'un comité spécial

«chargé d'étudier le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et les vues exprimées à la Conférence au sujet du

matters relating to language rights and their effective provision in practice, and to consult on methods of implementation, including the nature of possible federal assistance, and on the form and the method of constitutional amendment".

As indicated in its Report, the Continuing Committee established at its first meeting a sub-committee on official languages to undertake the special tasks which the Conference had agreed should be carried out.

This section of the Secretariat's briefing paper attempts to summarize the discussions both in the Continuing Committee and in its Sub-Committee on matters relating to official languages. These discussions were based on the recommendations contained in the first report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (copy of the recommendations in Appendix), on the relevant propositions submitted by governments, and on views related to other aspects of this subject.

#### Main Points Arising out of Discussions

##### 1. Implementation of the consensus of February, 1968—

An important part of the discussions to date relates to the implementation of the two major conclusions of the consensus of February 1968, namely:

that French-speaking Canadians outside Quebec should have the same rights as English-speaking Canadians in Quebec; and

that governmental action be proceeded with as speedily as possible in ways most appropriate in each province.

The following are the main points arising out of that discussion:

(a) Various views were expressed relating to the implementation of the conclusions of the consensus. One view was that these conclusions implied that there should be formal recognition of English and French as the official languages of Canada, either through specific constitutional provision or as part of an entrenched bill of rights, or by statute. A contrasting view was that it would not be wise to give formal recognition of official languages through constitutional or statutory provisions but that the goals expressed in the consensus would best be achieved through voluntary measures.

contenu de ce rapport, ainsi que les autres questions relatives aux droits linguistiques et à la reconnaissance pratique de ces droits, et chargé également de déterminer des modalités d'application, y compris la nature du concours fédéral envisagé, et la forme et les techniques de la modification constitutionnelle.

Tel que mentionné dans son rapport, au cours de sa première rencontre le Comité permanent a établi un Sous-comité des langues officielles chargé d'entreprendre ces tâches particulières proposées par la Conférence.

La présente partie du document du Secrétariat a pour objet de résumer les délibérations du Comité permanent et de son Sous-comité sur les questions relatives aux langues officielles. Ces délibérations étaient fondées sur les recommandations contenues dans le livre premier du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (copie en appendice), sur les propositions soumises par les gouvernements au sujet des langues officielles et sur divers autres aspects de la question linguistique.

#### Principaux points soulevés au cours des délibérations

##### 1. Mise en vigueur de l'accord de février 1968—

Une partie importante des délibérations tenues jusqu'à maintenant a porté sur la mise en vigueur des deux principales conclusions de l'accord de février 1968, notamment:

«que les Canadiens francophones n'habitent pas le Québec doivent jouir des mêmes droits que les Canadiens anglophones du Québec» et

«qu'il y a intérêt à ce que ces gouvernements interviennent aussi rapidement qu'il est possible en adaptant leur action à la situation de chaque province».

Voici les principaux points soulevés au cours de ces délibérations:

a) Divers points de vue ont été exprimés en ce qui a trait à la mise en vigueur de l'accord sur les langues officielles. Un point de vue maintient que ces conclusions appellent la reconnaissance formelle de l'anglais et du français comme langues officielles au Canada par une disposition particulière de la constitution, par l'insertion dans une charte des droits de l'homme, ou par une mesure législative. Par contre, certains pensent qu'il ne serait pas prudent d'affirmer la reconnaissance formelle des langues officielles par voie de dispositions constitutionnelles ou statutaires et que les objectifs exprimés dans l'accord unanime seraient:

(b) In discussing the possibility that formal legislative action might be taken to recognize official languages the following concerns were expressed:

There was a view that federal legislation having the effect of requiring an extension in the use of English or French, even for strictly federal purposes, would in effect be tantamount to a unilateral amendment of the British North America Act.

Another point of view stressed that it was important not to attempt to force progress too quickly through legislative action since this could cause adverse reaction when there was now a healthy interest in proceeding toward the goals expressed in the February consensus. In addition, overly precipitous action could lead to serious administrative difficulties.

(c) It was observed that the Government of Canada had introduced a Bill on Official languages which, if approved by Parliament, will among other things have the effect of making English and French the official languages of the Parliament of Canada, of the Federal Courts, of the Federal Government and of the federal administration. It was explained that, this action reflected the desire of the Federal Government to proceed quickly with the implementation of the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. It was the view of the Federal Government that the enactment of this Bill into law would not in any way affect or modify the permission conferred or the obligation imposed by Section 133 of the British North America Act. (As noted in sub-paragraph (b) above certain provinces expressed an opposite view.)

(d) With reference to the recommendation that New Brunswick and Ontario become officially bilingual provinces, the Committee's attention was drawn to the following main points:

In March 1968, the Legislative Assembly of New Brunswick had approved a resolution which declared the principle that English and French are the official languages of New Brunswick; reaffirming that both languages have full rights of usage in all the proceedings of the Assembly; agreeing that steps be taken to provide for records of the Assembly, public statutes and other public docu-

mieux réalisés par des mesures concrètes librement consenties.

b) Certaines inquiétudes ont été exprimées au cours des discussions sur la possibilité de reconnaître les langues officielles au moyen d'un acte législatif:

Certains étaient d'avis qu'une loi fédérale imposant une plus grande utilisation de la langue anglaise ou de la langue française, même si ce n'était qu'à des fins strictement fédérales, équivaldrait à une modification unilatérale de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique;

D'autres ont souligné l'importance de ne pas forcer l'évolution de cette question par des mesures législatives qui pourraient entraîner une réaction adverse, alors qu'un grand intérêt se manifeste en vue de la réalisation des objectifs exprimés dans l'accord de février. De plus, une action trop hâtive pourrait entraîner de sérieuses difficultés administratives.

c) On a fait observer que le gouvernement du Canada avait présenté un projet de loi sur les langues officielles aux termes duquel, s'il est adopté par le Parlement, le français et l'anglais seront déclarés langues officielles du Parlement du Canada, des tribunaux fédéraux, du gouvernement et de l'administration fédérale. On a expliqué que cette mesure reflétait le désir du gouvernement fédéral de mettre en vigueur sans délai les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Le gouvernement fédéral est d'avis que l'adoption de ce projet de loi ne modifierait aucunement les droits et les obligations conférés ou imposés en vertu de l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (Comme on l'a noté à l'alinéa b), certaines provinces étaient d'avis contraire.)

d) Au sujet de la recommandation à l'effet que le Nouveau-Brunswick et l'Ontario deviennent officiellement bilingues, l'attention du Comité a été attirée sur les points suivants:

En mars 1968, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a adopté une proposition déclarant que l'anglais et le français seront, en principe, les langues officielles au Nouveau-Brunswick; réaffirmant que l'on pourra utiliser les deux langues dans toutes les procédures de l'Assemblée; convenant que des mesures seront prises en vue d'imprimer dans les deux langues les archives



ments to be printed in both languages; and agreeing that the Government introduce with appropriate speed such legislation as may be required to establish in New Brunswick the language regime appropriate to an officially bilingual province. As had been stated in the February Conference by the Head of the Ontario Government, four task forces had been formed to report on bilingualism with respect to 1) municipal administration; 2) the administration of justice; 3) the provincial public service; and 4) the Legislature and the provincial statutes. It was observed that in July the Legislative Assembly passed unanimously a resolution allowing members to address the House as a matter of right in either of the two official languages of Canada. Furthermore legislation had been enacted in July authorizing the maintenance and establishment of elementary and secondary schools or classes for the purpose of providing French as the language of instruction for French-speaking pupils. The Government of Ontario was also expanding its translation service and has developed a language training programme for public servants.

(e) With reference to the recommendation that in the provinces other than Quebec, New Brunswick and Ontario, both English and French may be used in the debates in legislatures and that appropriate services in French be provided for their French-speaking minorities, it was noted that the following steps have been taken:

The use of the English and French languages had been authorized in the Legislative Assemblies of Newfoundland, Prince Edward Island and Nova Scotia.

Legislative measures or administrative decisions to increase the use of French as a language of instruction in schools had been taken in the provinces of Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia.

et les procès-verbaux de l'Assemblée, les statuts et les autres documents de caractère public; et convenant que le gouvernement présentera le plus tôt possible les mesures législatives qui pourraient être nécessaires pour mettre sur pied au Nouveau-Brunswick le régime linguistique qui convient à une province officiellement bilingue.

— Tel que mentionné par le premier ministre de l'Ontario à la Conférence de février, quatre équipes de travail avaient été créées par cette province pour faire rapport sur le bilinguisme dans: 1) l'administration municipale; 2) l'administration judiciaire; 3) la fonction publique provinciale; et 4) à l'Assemblée législative et dans les statuts provinciaux. On a fait remarquer qu'en juillet l'Assemblée législative avait adopté à l'unanimité une résolution donnant droit aux membres de s'adresser à la Chambre dans l'une ou l'autre des deux langues officielles du Canada. De plus, une loi a été adoptée en juillet en vertu de laquelle peuvent être établies et entretenues des écoles ou de classes aux niveaux primaire et secondaire en vue de fournir aux élèves francophones l'enseignement dans la langue maternelle. D'autre part, le gouvernement d'Ontario favorise l'expansion de ses services de traduction et il a mis au point un programme d'enseignement des langues à l'intention de ses fonctionnaires.

e) Quant à la recommandation à l'effet que, dans les provinces autres que Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, on devrait reconnaître l'usage du français et de l'anglais dans les assemblées législatives, et que ces provinces devraient fournir à leurs minorités francophones des services appropriés en français, on a rapporté que, jusqu'ici, les mesures suivantes avaient été prises:

— L'utilisation de la langue française et de la langue anglaise a été autorisée dans les assemblées législatives de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse.

— Des mesures législatives ou administratives visant à augmenter l'utilisation du français comme langue d'enseignement dans les écoles ont été prises à Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

## 1. Intergovernmental assistance for implementation

Among the questions specified for study in the February consensus was the matter of the effective provision in practice of language rights including the nature of possible intergovernmental assistance. The main points which arose during examination of this question were as follows:

(a) It was pointed out that one province had indicated its desire to proceed as quickly as possible with the establishment of full and effective recognition of two official languages, and other provinces had also indicated their intention of taking various steps to increase the use of the French language in the provision of public services including school instruction. It was observed, further, that effective implementation of appropriate measures would be costly, and that federal assistance would be necessary, at least for certain provinces, so that they could proceed quickly. Some delegations emphasized the importance of early assurance from the Federal Government that substantial assistance would be forthcoming.

(b) Discussions concerning the nature of federal assistance which might be given revealed the difficulty in defining such assistance in general terms. It was observed that requirements and programmes could vary widely from province to province. Those provinces envisaging programmes which would warrant federal assistance were invited to develop proposals with cost estimates; these could be considered on a bilateral basis between the Federal Government and each of the provinces concerned. (In this connection, it was noted that the Sub-Committee on Official Languages was not a body to evaluate the merits of individual provincial proposals, although discussions within the Sub-Committee would assist provinces in developing proposals.) As a general principle, it was suggested that it would be preferable for the federal assistance to relate to initial implementation costs, rather than to recurring operating expenditures. However, it was noted that what could be considered to be an operational cost in one province could be an initial cost in another province. A question was raised as to whether the residents of one province which for decades had paid for bilingual public services including education in both languages, should be called upon

## 2. Aide intergouvernementale pour la mise en œuvre des recommandations de la Commission royale d'enquête.

Parmi les questions à étudier à la suite de l'accord de février on compte l'application pratique et efficace des droits linguistiques, y compris la nature d'une aide intergouvernementale éventuelle. Les principaux points soulevés pendant l'étude de cette question sont les suivants:

a) On a souligné qu'une province avait manifesté le désir de réaliser le plus vite possible la reconnaissance entière et efficace des deux langues officielles, et que d'autres provinces avaient aussi fait part de leur intention de prendre diverses mesures visant à augmenter l'utilisation du français dans les services publics, y compris l'enseignement. On avait observé, en outre, que le coût de la mise en vigueur efficace des mesures appropriées serait élevé et que l'aide du gouvernement fédéral serait nécessaire, du moins pour certaines provinces, en vue d'une réalisation rapide de ces objectifs. Certaines délégations ont souligné qu'il était important d'avoir bientôt l'assurance du gouvernement fédéral qu'il accordera une aide substantielle.

b) Les délibérations portant sur la nature d'une éventuelle aide fédérale ont fait ressortir la difficulté de définir en termes généraux la forme que celle-ci pourrait prendre. On a fait remarquer que les exigences et les programmes pouvaient varier grandement d'une province à l'autre. Les provinces qui envisagent des programmes dont l'application demanderait l'aide du gouvernement fédéral ont été invitées à élaborer leurs projets avec une évaluation des coûts. Ces projets seraient ensuite étudiés sur une base bilatérale par le gouvernement fédéral et chacune des provinces en cause. (À ce sujet, on a fait remarquer que le Sous-comité des langues officielles n'était pas un organisme chargé de porter un jugement de valeur sur les projets provinciaux, mais que les délibérations du Sous-comité pourraient aider les provinces à élaborer de tels projets). On a dit qu'en principe il vaudrait mieux que l'aide fédérale porte sur le coût initial plutôt que sur les frais de fonctionnement. Néanmoins, on a fait remarquer que ce qui pour une province pouvait être considéré comme frais de fonctionnement pouvait, pour une autre province, être considéré comme coût initial. On a soulevé la question de savoir si les contribuables d'une certaine province qui avaient depuis longtemps assumé des

the share through federal taxes the cost of bilingualism in other provinces.

(c) It was recognized that another form of assistance which would be important was technical aid in matters such as translation, interpretation, bilingual publication and language instruction. In this connection, it was indicated in the Committee that the provinces of Quebec, Ontario and New Brunswick, as well as the Federal Government, have offered to provide technical assistance.

(d) An important factor which was recognized in the discussion was that, in developing language policies and programmes, governments would have to take into account the limited resources which now exist for effective implementation of a dual language regime. In particular, it was recognized that shortages of trained translators and interpreters for courts and legislatures, and of qualified bilingual teaching staffs could impose limitations on the speed with which governments could proceed. In view of the likelihood that demand would exceed the supply of such skills, at least for a period of some years, it was suggested that provision might be made for consultation to coordinate their use on a Canada-wide basis.

3. Commissioner of Official Languages—One of the specific measures proposed by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism for the promotion and the protection of the use of both official languages in the provision of public services was that the Federal Government and the bilingual provinces establish Commissioners of Official Languages. During discussions on this matter the following points arose:

(a) One view indicated agreement with the intent of the Royal Commission's recommendation. It was observed that the Federal Government's Bill on Official Languages does provide for a Commissioner of Official Languages responsible to Parliament. It was suggested by some that this function could also be carried out as part of the general responsibilities of Ombudsmen.

(b) Another view expressed concern about the lack of coordination that would result if Commissioners of the various jurisdictions acted independently. It was suggested that a permanent federal-provincial Official Languages Commission

frais supplémentaires en vue d'assurer à la population des services bilingues et un système scolaire dans les deux langues devraient de plus, par l'entremise des impôt fédéraux, contribuer à la mise sur pied de services bilingues dans les autres provinces.

c) On a aussi reconnu une autre forme importante d'aide, soit l'aide technique dans les domaines de la traduction, de l'interprétation, des publications bilingues et de l'enseignement des langues. A ce sujet le Comité a noté que les provinces de Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, ainsi que le gouvernement fédéral, avaient offert une aide de ce genre.

d) On a reconnu au cours des délibérations qu'en élaborant leurs politiques et programmes linguistiques, les gouvernements devront tenir compte des ressources limitées dont on dispose actuellement pour l'établissement d'un régime de dualité linguistique. En particulier, on a reconnu que la pénurie de traducteurs et d'interprètes formés pour les tribunaux et les assemblées législatives, et la pénurie de professeurs de langues compétents retarderaient l'application des mesures que les gouvernements pourraient prendre. Comme il est probable que la demande de compétences dépassera l'offre pendant au moins quelques années, on dit qu'il faudrait prévoir des consultations en vue d'en coordonner l'utilisation dans tout le Canada.

3. Commissaire des langues officielles.

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a proposé diverses mesures pour la promotion et la protection des deux langues officielles dans les services publics. Une de ces mesures veut que le gouvernement fédéral et les provinces bilingues nomment des commissaires aux langues officielles. Les discussions à ce sujet ont fait ressortir les points suivants:

a) Un point de vue exprimé était d'accord avec l'esprit de la recommandation de la Commission royale d'enquête. On a fait observer que le projet de loi du gouvernement fédéral sur les langues officielles prévoit la nomination d'un Commissaire aux langues officielles responsable au Parlement. Certains ont dit que cette fonction pourrait faire partie des responsabilités générales d'un «ombudsman».

b) On a aussi attiré l'attention des membres du Comité sur le manque de coordination qui s'ensuivrait si les commissaires des divers gouvernements agissaient indépendamment. A ce sujet on a proposé la création d'une commission permanente



might be set up to ensure a more complete exchange of information; this could lead to more uniform decisions in respect of language rights.

(c) A further point of view was that such steps might not be required and that reliance could be placed on political processes and on recourse to the Courts in order to ensure adequate protection of language rights.

4. Bilingual Districts—In order to make it more feasible for governments to provide public services in French to the majority of French-speaking Canadians outside Quebec and in English to the majority of English-speaking Canadians in Quebec, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism had recommended that public services be provided in both official languages in areas where the concentration of the minority would warrant such services. Specifically the Royal Commission recommended as a minimum requirement that such districts be established wherever the minority French or English speaking population attained ten per cent of the total population in that district. The Committee's discussions revealed reactions revealed reactions to the bilingual districts concept ranging from full support to outright opposition. The following are the main viewpoints which were expressed:

(a) While it was noted that the Federal Bill on Official Languages did provide for consultation with the provinces, some concern was expressed about the pressures which would be placed upon provinces whenever the Federal Government would unilaterally establish bilingual districts for its purposes. In particular, federal bilingual districts could cause difficulties for provinces which intend to proceed by means other than the establishment of bilingual districts for provincial purposes and for those provinces having minority groups larger than their French-speaking minorities.

(b) Another problem was considered to be that of determining acceptable boundaries for bilingual districts, since there have been established by each level of government a large number of regions or districts for different purposes, the boundaries of which are rarely coterminous. The problem of defining a new district which could correlate with existing

fédérale-provinciale des droits linguistiques en vue d'assurer un meilleur échange d'informations et favoriser ainsi une harmonisation des décisions prises à travers le pays sur les droits linguistiques.

c) Enfin, d'autres ont fait remarquer que ces mesures ne sont peut-être pas nécessaires et que l'on pourrait s'en remettre aux rouages politiques et aux tribunaux pour assurer la protection adéquate des droits linguistiques.

#### 4. Districts bilingues.

Afin d'aider les gouvernements à fournir des services publics en langue française à la majorité des Canadiens francophones à l'extérieur du Québec et des services publics en langue anglaise à la majorité des Canadiens anglophones au Québec, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a recommandé que les services publics soient fournis dans les deux langues officielles dans les régions où la concentration de la minorité est suffisamment importante. La Commission royale d'enquête a recommandé que ces districts soient établis partout où la minorité francophone ou anglophone atteint 10 pour cent de la population totale dans un district donné. Les délibérations du Comité à ce sujet ont fait connaître des réactions très diverses, depuis un appui total jusqu'à une opposition très nette. Les points de vue suivants ont été soulevés:

a) On a fait remarquer que le projet de loi fédéral sur les langues officielles prévoit la consultation des provinces avant la création de districts bilingues. Toutefois, on a exprimé une certaine inquiétude quant aux pressions qui seront exercées sur les provinces à chaque fois que le gouvernement fédéral établira unilatéralement des districts bilingues à des fins fédérales. Notamment, les districts bilingues fédéraux pourraient causer des difficultés aux gouvernements provinciaux qui ont l'intention de réaliser ces objectifs par des moyens autres que la création de districts bilingues et aux gouvernements des provinces qui ont des minorités ethniques plus importantes que la minorité francophone.

b) En outre, les discussions laissent entrevoir qu'il sera difficile de déterminer des frontières acceptables pour ces districts bilingues, chaque niveau de gouvernement ayant déjà établi pour des fins différentes des unités administratives régionales dont les frontières correspondent rarement. Il sera donc très difficile de définir un nouveau district dont les fron-

regional unit on as logical a basis as possible could be a formidable one.

(c) A view was expressed that since Quebec residents are generally served in both official languages, the establishment of bilingual districts in Quebec could have the effect of reducing the extent to which public services are provided in English to the English-speaking minority outside such districts.

5. Language rights and the Constitution—The February consensus on language rights also directed that in considering possible methods of implementation of language rights, the form and method of constitutional amendment should be examined. In the Committee's discussions concerning this question, the following main points arose:

(a) Wide differences of views were expressed as to whether language rights should be guaranteed in the Constitution. One view is that there should be formal constitutional recognition of English and French as the official languages of Canada. A contrasting view is that it would be preferable not to attempt to impose the use of one language or the other through compulsory measures. In relation to this discussion, the concepts of language as a matter of right or as a matter of equity were identified. The view seemed to be that if language were to be treated as a matter of right, then it could logically be provided for specifically in the Constitution, perhaps as part of an entrenched Charter of Human Rights. On the other hand, if language were considered to be a matter of equity, it might then be desirable to avoid this formal type of guarantee and to leave it to individual governments to make such provision as seemed to be appropriate in regard to the use of languages within their own jurisdiction.

(b) It was observed that if language were to be taken as a matter of right, difficult questions of definition would arise. The point was made that language might be considered to be purely a right of the individual. An elaboration of this, however, was that language rights went beyond the notion of strictly individual rights since languages constitute the means by which the individual relates to society. A further view was that language rights should also be regarded as a collective right applying to a society or group of people.

(c) There was some preliminary discussion concerning the specific question of

tières pourront correspondre à celles des unités régionales déjà établies.

c) On a souligné que la création de districts bilingues dans la province de Québec, où l'on bénéficie généralement de services dans les deux langues officielles, pourrait donner lieu à une réduction des services offerts en anglais à la minorité anglophone résidant à l'extérieur de tels districts.

5. Les droits linguistiques et la constitution—L'accord de février sur les droits linguistiques demandait aussi qu'en étudiant les méthodes possibles de mise en vigueur de ces droits, le Comité examine les techniques de la modification constitutionnelle. Les délibérations du Comité à ce sujet ont révélé les points suivants:

a) De grandes divergences de vues ont été mises à jour quant à savoir si les droits linguistiques doivent être garantis par la constitution. Certains pensent que la constitution devrait reconnaître formellement l'anglais et le français comme langues officielles au Canada. D'autres croient qu'il serait préférable de ne pas essayer d'imposer l'emploi d'une langue par des mesures obligatoires. Au cours des délibérations, on s'est interrogé sur le concept de la langue en tant que «droit» et en tant que question relevant de «l'équité». Pour certains il s'agit bien de droits qui devraient être inscrits dans la constitution ou dans une charte des droits de l'homme. Pour d'autres, les questions linguistiques relèvent de l'équité et il serait donc souhaitable d'éviter cette forme de garantie et de s'en remettre à chacun des gouvernements qui prendra alors les mesures qui lui semblent les meilleures quant à l'emploi des langues anglaise et française dans les domaines qui sont de leur compétence.

b) On a fait observer que si la langue était considérée comme une question de droit, il serait difficile d'en donner une définition précise. Certaines délégations ont déclaré qu'à leur avis la langue ne peut être considérée comme un droit purement individuel. Cependant, d'autres ont soutenu que les droits linguistiques dépassent la notion de droit individuel et ont donné que la langue constitue le lien entre l'individu et la société. D'autres enfin croient que les droits linguistiques doivent être considérés comme un droit collectif qui s'applique à une société ou une communauté.

c) Le Comité a entamé la discussion des techniques de modification constitutionnelle.

the form and method of constitutional amendment. In this connection, note was taken of the suggested amendments to the British North America Act which had been proposed by the Royal Commission. Some delegations expressed opposition to the Royal Commission recommendation, arguing that the present constitutional provisions are sufficient. Other delegations voiced agreement with the intent of the Royal Commission, while indicating that they had reservations about the precise form and wording of the constitutional amendments which had been suggested. A view was also expressed that since it was unlikely that unanimous acceptance of a constitutional amendment enshrining language rights could be obtained at this time, there was little point in speaking of constitutional provision for language rights. The time to discuss this matter would be when means of achieving constitutional amendment had been agreed upon.

(d) Concern was expressed about the transfer of decision-making authority from the elected legislators to the courts which could result from the entrenchment of language rights. For example, entrenchment could have the effect of placing beyond the authority of Parliament and legislatures such matters as the language of instruction in schools and the provision of government services in either or both official languages.

(e) In general, the question of entrenchment of language rights raised the same kind of problems and considerations associated with the proposal to entrench fundamental rights and freedoms in a Charter of Human Rights. These general issues are summarized in the next section of this paper.

## VII—FUNDAMENTAL RIGHTS

### Introduction

might be useful to recall that, under the systematic approach the Continuing Committee has been following, the first reference to fundamental rights took the form of one of "Objectives of Confederation":

"To ensure the fullest realization of the rights and freedoms of all Canadians".

Discussions within the Committee suggest there is likely to be little disagreement on this as a general statement of purpose. It

nelle en ce qui concerne les langues officielles. A ce sujet, on a pris note des modifications proposées par la Commission royale d'enquête à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Certaines délégations ont exprimé leur opposition à la recommandation de la Commission royale, soutenant que la constitution actuelle était adéquate. D'autres délégations ont manifesté leur accord avec les objectifs poursuivis par la Commission mais elles ont manifesté certaines réserves quant à la forme et au libellé des modifications constitutionnelles proposées. D'autres sont d'avis que comme il est peu probable qu'une modification constitutionnelle sur les droits linguistiques puisse être acceptée à l'unanimité en ce moment, il ne sert à rien de parler de dispositions constitutionnelles à l'appui de ces droits. Il sera temps de traiter de la question, a-t-on dit, quand on aura convenu des moyens de modifier la constitution.

d) Certains ont exprimé leur inquiétude devant la possibilité que l'insertion des droits linguistiques dans la constitution ne résulte dans le transfert aux tribunaux de certains pouvoirs qui relèvent maintenant du législateur. Par exemple, la garantie constitutionnelle des droits linguistiques pourrait placer au-dessus de la compétence du Parlement et des assemblées législatives des questions comme la langue d'enseignement dans les écoles et les services gouvernementaux dans l'une ou l'autre des langues officielles.

e) En général, la question de la protection constitutionnelle des droits linguistiques a soulevé une discussion semblable à celle qui eut lieu au sujet de la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux dans une charte des droits de l'homme. Ces questions sont résumées dans la prochaine partie de ce document.

## VII—DROITS FONDAMENTAUX

### Introduction

Il pourrait être utile de rappeler qu'en vertu de l'examen systématique entrepris par le Comité permanent, la première référence aux droits fondamentaux était sous forme d'un des «Objectifs de la Confédération», savoir:

«Assurer la jouissance complète des libertés et des droits fondamentaux qui sont l'apanage de tous les Canadiens».

Les délibérations du Comité ont laissé entendre que la définition d'un objectif comme celui-ci ne devrait pas donner lieu à des diffé-



is when the means of attaining the objective are considered that differences in view arise.

The second reference to fundamental rights came during the Committee's discussion of "General Principles of the Constitution". One view contained in some of the propositions examined during this discussion was that the Constitution should recognize and guarantee the basic rights and freedoms of Canadians. Another view opposed the idea that there should be some form of entrenchment of these rights and freedoms in the Constitution.

The main examination of this subject by the Committee centred on the separate category dealing with fundamental rights (see the classification in the appendix), which grouped all the propositions dealing with this subject in detail. The summary which follows incorporates the two introductory discussions with the more detailed examination, and attempts to describe the main points which arose.

#### The Framework for the Discussion

The Committee's main discussion on fundamental rights centred to a considerable extent on a proposition from the federal government which suggested in detail the kind of provisions which might be incorporated into an entrenched charter of human rights. There was also a discussion of a number of propositions submitted by several provincial delegations some of which expressed opposite views to those reflected in the federal proposition, and some of which expressed views which were in accord with parts of the federal proposal.

The discussion focused on a grouping of related provisions which emerged from the propositions as possible component parts of a charter of human rights. While views vary widely concerning the advisability of entrenching such provisions, it may make the report on these discussions more meaningful to include a brief summary of these groups below:

1. One group includes what might be described as the traditional rights and freedoms—religion, speech, assembly, press, etc.—and which are now dealt with in certain federal and provincial statutes.
2. A second group is concerned with legal rights, such as the right to a fair trial. The rights considered correspond in general with those already recognized in the Canadian Bill of Rights, certain provincial legislation and some international conventions.
3. A third group contains the egalitarian rights, such as the right to non-discrimination

cultés sérieuses. C'est quand vient le moment de déterminer les moyens de réaliser cet objectif que des divergences de vues se manifestent.

La deuxième mention des droits fondamentaux survint au cours de la discussion du comité des «Principes généraux de la constitution». Un des points de vue exprimés sur certaines propositions étudiées à l'occasion de cette discussion était que la constitution devrait reconnaître et garantir les libertés fondamentales des Canadiens. Un autre point de vue exprimait une opposition à l'idée qu'il devrait y avoir une garantie constitutionnelle de ces droits et libertés.

L'étude principale faite par le Comité sur ce sujet a porté sur la catégorie «Droits fondamentaux» (voir la classification dans l'appendice). Celle-ci groupait toutes les propositions détaillées afférentes à ce sujet. Le résumé suivant tente de décrire les principaux points soulevés au cours des deux discussions préliminaires ainsi que de l'étude plus détaillée.

#### Le cadre de la discussion

Les délibérations du Comité sur les droits fondamentaux ont été axées sur une proposition du gouvernement fédéral, énumérant les dispositions qui pourraient être incluses dans une Charte des droits. Il y avait aussi des propositions provinciales portant sur ce sujet, les unes allant dans le sens de la proposition fédérale et les autres suggérant un point de vue contraire.

La discussion a porté sur des ensembles de dispositions qui pourraient, selon la teneur des propositions, faire partie d'une charte des droits de l'homme. Il y avait de grandes divergences de vues quant à l'opportunité de réserver ces droits dans la constitution. Le résumé des délibérations serait difficile à suivre sans un bref rappel des catégories de droits dont il s'agit.

1. Le premier groupe comprend ce que l'on pourrait appeler les libertés et droits traditionnels—religion, parole, association, presse, etc.—et cetera, qui font l'objet de certains actes législatifs fédéraux et provinciaux.
2. Le deuxième groupe est formé des droits juridiques, comme le droit à une audience impartiale. De façon générale, ils correspondent aux droits déjà reconnus dans la déclaration canadienne des droits, dans certains actes législatifs provinciaux et dans quelques conventions internationales.
3. Le troisième groupe comprend les droits égalitaires, comme le droit à la non-discrimination.

employment. It was suggested that implementation of these would require a good deal of supporting legislation, particularly at the provincial level.

4. Another group is concerned with language rights, and this involves much that is new. The federal delegation noted that in making its proposals related to these rights it had attempted to follow the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, although there are some differences in detail. Certain of these proposals are similar to provisions now in the C.A. Act which apply to the Government of Canada and the Province of Quebec, but these would be extended to other provinces which are not officially bilingual. Other provisions are completely new, such as those applying to government administration and to the language of instruction in schools.

Other provisions which were suggested for incorporation in a charter include:

- a provision to make clear that an entrenched Charter would be paramount over any federal or provincial legislation which conflicted with it;

- a provision expressing the intent that the entrenchment of a Charter should not have the effect of transferring power from one jurisdiction to another; and

- a provision that, in cases of national emergency, Parliament could take actions which were in conflict with the Charter.

#### Main Points Arising Out of Discussion

Discussion in the Committee suggested that there are in the several governments a variety of reactions to the idea of entrenching fundamental rights ranging from agreement in principle, to agreement with reservations, to definite opposition. A frequently expressed view was that if entrenchment were to proceed, careful attention to the definition of the rights and freedoms to be guaranteed would be required. It was suggested that some governments might favour the entrenchment of some, but not all of the rights which had been proposed for inclusion in a charter of rights. It was noted also that there are different forms of entrenchment which

nation dans l'emploi. Leur application a-t-on dit, demanderait l'adoption de bon nombre de textes législatifs, surtout au niveau provincial.

4. Un quatrième groupe comprend les droits linguistiques; il apporte beaucoup d'éléments nouveaux. La délégation fédérale a déclaré qu'en rédigeant sa proposition sur les droits linguistiques elle avait essayé de suivre les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, avec quelques différences de détail. Certaines suggestions ressemblent aux dispositions actuelles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sauf qu'au lieu de s'appliquer seulement aux gouvernements du Canada et du Québec elles s'étendraient aux autres provinces qui deviennent officiellement bilingues. D'autres dispositions proposées sont complètement nouvelles, comme celles qui s'appliquent à l'administration gouvernementale et à la langue d'enseignement dans les écoles.

5. De plus, on a suggéré d'incorporer les dispositions suivantes dans la Charte des droits:

- une disposition qui précise qu'une charte réservée constitutionnellement prévaudrait sur toute mesure législative fédérale ou provinciale qui serait en désaccord avec elle;

- une disposition qui déclare que l'intention de la garantie constitutionnelle de la charte n'est pas d'effectuer un transfert de pouvoirs d'une juridiction à l'autre; et

- une disposition à l'effet que, dans le cas d'urgence nationale, le Parlement pourrait prendre des mesures qui pourraient être en contradiction avec la charte.

#### Principaux points soulevés au cours des délibérations

1. Les délibérations en comité ont démontré que les gouvernements réagissaient de façon très diverse à l'idée d'une réserve constitutionnelle des droits fondamentaux; en effet l'éventail des réactions couvrait l'approbation de principe, l'approbation conditionnelle, et enfin l'opposition totale. A plusieurs reprises on a exprimé l'opinion que s'il y avait réserve constitutionnelle des droits, il faudrait tout d'abord définir avec soin les droits et libertés à garantir. Il a aussi été noté que certains gouvernements pourraient être d'accord avec la garantie constitutionnelle de certains droits sans pour cela donner leur approbation à la totalité du projet proposé. On a de plus fait

might be considered: a general entrenchment which applied to the Constitution of Canada as a whole, entrenchment provisions within the constitutions of the central and the provincial governments, or a combination of both. The other alternative which was put forward was that there should be no constitutional entrenchment at all, but rather a reliance on statutes.

2. Concern was expressed about the extent of impairment of legislative powers which might be implied by an entrenchment of rights, and it was suggested that this could only be assessed by considering in detail the specific rights which were proposed for inclusion in a charter of human rights. Questions were raised, too, about the jurisdictional aspects of administering and enforcing entrenched rights. Views were expressed that positive legislative action by both federal and provincial governments in their own areas of jurisdiction would be required to implement fully the guaranteed rights, and that the effect of entrenchment should not be to transfer power from one jurisdiction to another. It was also observed that an entrenched charter need not invalidate existing legislation relating to rights, unless that legislation contained provisions which were in conflict with the terms of the charter.

3. Because of concern about the possible jurisdictional effects of an entrenchment of rights, the suggestion was made that it might be preferable to settle upon the distribution of powers before finally resolving the matter of entrenchment. An opposing view was that it would be more logical to discuss the distribution of powers after agreement in principle had been reached on those areas which would be placed beyond legislative competence; in this way the rights of individuals could be settled before the rights of governments.

4. The view was expressed that Canada could leave human rights to the judgment of its parliamentarians and legislators, as had been the case over the past 100 years; the federal proposal seemed to imply that the present system of federal and provincial statutes was considered not to be working adequately. A contrasting view was that there had been instances of questionable legislation in the past and an entrenched charter would offer some protection against momentary whims of temporary legislative majorities in future.

remarquer qu'il y avait diverses formes de protection constitutionnelle possible, savoir une réserve générale qui s'appliquerait à la constitution du Canada dans son ensemble, certaines dispositions réservées au sein des constitutions des gouvernements central et provinciaux, ou une combinaison des deux. Comme alternative à la réserve des droits dans la constitution il a été suggéré de s'en remettre à la législation ordinaire.

2. D'aucuns ont exprimé une certaine inquiétude au sujet de la diminution des pouvoirs législatifs qui pourrait résulter de la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux; une telle diminution de compétences, a-t-on rappelé, ne pourra être évaluée qu'après un examen détaillé des droits particuliers susceptibles d'être insérés dans une charte des droits de l'homme. Des questions ont aussi été posées en ce qui regarde les aspects juridictionnels de l'administration, la mise en vigueur des droits réservés. Certains sont d'avis qu'une action législative positive au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux dans leurs domaines respectifs est nécessaire pour assurer la mise en vigueur des droits garantis, sans toutefois donner lieu à un transfert de pouvoirs d'une juridiction à l'autre. On a aussi fait remarquer qu'une charte ne rendait pas nécessairement invalider les lois actuelles relatives aux droits, moins qu'elles ne contiennent des dispositions contraires aux termes de la charte.

3. Comme certaines inquiétudes ont été exprimées au sujet des effets d'une réserve des droits sur les sphères de compétence constitutionnelle, on a suggéré qu'il serait préférable de régler le problème de la répartition des pouvoirs avant de résoudre celui de la réserve des droits. Par contre, d'autres sont d'avis qu'il serait plus logique de traiter de la répartition des pouvoirs après avoir réalisé un accord de principe sur les domaines qui seraient placés au-delà de la compétence des législateurs. Selon ce point de vue, les droits des individus seraient fixés avant ceux des gouvernements.

4. On a exprimé l'opinion que le Canada pourrait laisser la question des droits de l'homme au bon jugement de ses parlementaires et de ses législateurs, comme il l'a fait depuis un siècle. La proposition fédérale, a-t-on dit, semble laisser entendre que le système actuel fondé sur un ensemble de lois fédérales et provinciales n'est pas efficace. D'un point de vue contraire soutient qu'il y a certaines lois douteuses dans le passé et qu'une charte offrirait un minimum de protection contre les caprices momentanés d'une majorité passagère.



5. It was suggested that the entrenchment of human rights was a fundamental change of greater significance than was perhaps commonly recognized. In effect, certain decisions involving policy questions or interpretations of social values would be taken away from the legislators and put into the hands of the courts. For example, it was observed that provisions dealing with criminal procedure and provisions in legislation like the Lord's Prayer Acts or the Indian Act might be affected in this way. The suggestion that it was preferable that such choices should be made by the courts rather than by the elected legislature was questioned. It was observed further that experience in other countries suggests that entrenchment may lead to an enormous amount of frivolous litigation, and sometimes criticism of the judiciary when the value judgments of the judges become involved in the resolution of social questions. Another view was that while entrenchment would imply some departure from the principle of the supremacy of Parliament, the extent of the transfer of decision-making to the courts might well be more limited than was thought in some quarters. In effect, many of the value judgments would be made in the process of writing a Charter, and the choice left to the courts might be quite marginal in nature. Most court decisions would always be made within the context of the constitutional provisions and precedents.

It was urged that care must be taken to ensure that certain freedoms are not guaranteed to the extent that they can be used to negate other freedoms. For example, freedom of speech should not extend to the point that defamation of character cannot be prevented; criminal proceedings must not be unduly impeded or the right to protection by the state may be weakened.

In addition to the classes of rights suggested in the federal proposition and some provincial propositions for entrenchment in the Constitution, mention was also made in the Committee of "economic and social rights". Such rights might be considered to include the right to work, the right to just conditions of employment, the right to an adequate standard of living, the right to social security, the right to education, and the right to rest and leisure. It seems to be generally accepted that it would be unrealistic to attempt to entrench such rights in a Constitution. Instead, it was thought by some that such rights might be declared as objectives and that the country would strive to realize and find their expression in a preamble to the Constitution.

5. On a fait remarquer que l'incorporation des droits de l'homme dans la constitution serait un changement fondamental d'une importance plus grande que l'on semblait vouloir admettre. En effet, certaines décisions se rapportant à des questions fondamentales ou comportant des jugements de valeur sur des questions sociales, seraient désormais mises entre les mains des tribunaux. Par exemple, les dispositions relatives à la procédure criminelle et certaines lois, comme les lois sur le jour du Seigneur ou la loi sur les Indiens, pourraient donner lieu à ce genre de difficulté. Certains ont mis en doute la validité de la suggestion à l'effet qu'il serait préférable de voir les tribunaux prendre ces décisions au lieu des élus du peuple. On a dit que l'expérience des autres pays permet de croire que la réserve constitutionnelle des droits pourrait entraîner beaucoup de litiges futiles et conduire à la critique du corps judiciaire si l'échelle des valeurs morales des juges devait influencer la résolution de problèmes sociaux. D'autres croient que même si la réserve constitutionnelle s'éloigne quelque peu du principe de la suprématie du Parlement, l'importance des décisions ainsi transférées aux tribunaux pourrait être beaucoup plus limitée que l'on ne l'avait d'abord prévu. En effet, plusieurs jugements moraux seraient portés au moment de la rédaction d'une charte et la latitude laissée aux tribunaux pourrait bien n'être que marginale. Les décisions seraient prises par les tribunaux dans le contexte des dispositions et des précédents constitutionnels.

6. On a insisté sur l'importance des soins à prendre en vue d'éviter que la garantie de certaines libertés n'en supprime pas d'autres. Par exemple, la liberté de parole ne doit pas être poussée au point de permettre ou tolérer la diffamation; les procédures criminelles ne doivent pas être entravées au point où la protection de la loi est affaiblie.

7. En plus des groupes de droits mentionnés dans la proposition fédérale et dans quelques-unes des propositions provinciales pour une réserve constitutionnelle, on a aussi fait mention, au Comité, des droits « économiques et sociaux ». Ces droits comprennent le droit au travail, le droit à de justes conditions d'emploi, le droit à un niveau de vie raisonnable, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'éducation, le droit au repos et au loisir. On accepte généralement qu'il serait idéaliste de penser à insérer ces droits dans la constitution. Certains croyaient que ces droits étaient plutôt des objectifs que le pays devrait s'efforcer d'atteindre et qui pourraient se refléter dans un préambule à la constitution.

8. The observation was made that the proposal to entrench in the Constitution the many rights and freedoms which had been considered during the Committee's discussions raised a large number of practical and technical problems which should be examined in depth. The suggestion was made that a sub-committee should be established for this purpose.

#### EXTRACTED FROM DOCUMENT 194

A Briefing Paper on Discussions within the Committee of Ministers on Fundamental Rights. (pp. 1-6)

#### INTRODUCTION

1. The mandate given to the Committee of Ministers on Fundamental Rights by the Constitutional Conference of February 1969 was,

"to study all matters relating to fundamental rights, including the question of entrenchment of such rights in a constitutional charter."

In its first two meetings the Committee has discussed the principle of entrenchment and has examined the fundamental political rights and certain legal rights, their nature and the implications of their entrenchment. Other categories of rights, notably egalitarian and economic and social rights, will be discussed at future meetings.

2. The Committee's discussions have centred around a proposition from the Federal Government which suggested in detail the kind of provision which might be incorporated into an entrenched charter of human rights. Propositions from most provincial governments also have been considered. In addition two special studies, analyzing the implications of entrenchment and the experience of other countries with entrenched rights, were carried out under the auspices of some of the delegations and have been examined by the Committee. (1)

3. All members of the Committee are in accord with the underlying objective of protecting the rights of Canadian citizens. The

(1) It should be recalled that prior to the convening of this Committee of Ministers the subject of fundamental rights was discussed in the Continuing Committee of Officials. The substance of these deliberations was reported to First Ministers in February 1969.

8. On a fait remarquer que le projet de garantie constitutionnelle des nombreux droits et libertés qui ont été examinés par le Comité, a soulevé plusieurs questions pratiques et techniques qu'il conviendrait d'étudier en détail; à cette fin, on a suggéré la création d'un Sous-comité.

#### EXTRAIT DU DOCUMENT 194

Document d'information sur les discussions du Comité Ministériel des droits Fondamentaux—(pp. 1-7).

#### INTRODUCTION

1. Le mandat confié au Comité ministériel des droits fondamentaux par la Conférence constitutionnelle de février 1969 consistait à

«étudier toutes les questions relatives aux droits fondamentaux, y compris la question de la garantie constitutionnelle de ces droits dans une charte.»

Au cours de ses deux premières réunions le Comité a délibéré sur le principe de la garantie constitutionnelle et il a étudié les droits politiques fondamentaux, certains droits juridiques, de même que leur nature et les implications de leur insertion dans la constitution. D'autres catégories de droits, notamment les droits égalitaires, économiques, sociaux, feront l'objet de discussions lors des réunions futures.

2. Les délibérations du Comité portent principalement sur une proposition émanant du gouvernement fédéral où l'on énonce, de façon détaillée, le genre de dispositions qui pourraient être incluses dans une charte des droits de l'homme réservée dans la constitution. On étudie également des propositions émanant de la plupart des gouvernements provinciaux. Le Comité se penche aussi sur des études spéciales où l'on analyse les implications de la réserve constitutionnelle et l'expérience d'autres pays qui ont des droits réservés dans leur constitution, études entreprises sous les auspices de certaines délégations.

3. Tous les membres du Comité se sont accordés sur l'objectif qui est de protéger les droits des citoyens canadiens. Des divergences

On se rappellera qu'avant la convocation de ce Comité ministériel, la question des droits fondamentaux a donné lieu à des discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires. Le compte rendu de ces délibérations a été porté à l'attention des premiers ministres en février 1969.

ferences in view arise with respect to the best method of achieving the objective. Three basic approaches have been put forward:

- (1) Entrenchment of a charter of Rights in the Constitution of Canada.
- (2) The entrenchment of a limited number of basic rights and the protection of other rights by federal and provincial legislation in keeping with the distribution of powers.
- (3) The continuation of the system of protecting rights by federal and provincial statutes.

There was also discussion as to the substance of the rights which could be entrenched or otherwise protected.

#### The Principle of Entrenchment

1. The examination of specific categories of rights was preceded by a discussion of the principle of entrenching fundamental rights. Reactions varied from acceptance in principle through acceptance with reservations to definite opposition.

2. Delegations favouring the principle of entrenchment expressed the view that the rights of individuals should have precedence over the rights of government. In their view a revised constitution which did not articulate basic values and right would not meet the expectations of the Canadian people. The declaration of these rights would give them greater clarity and ensure their protection. Entrenched rights would form a base on which implementing legislation would be enacted by each order of government within their areas of jurisdiction. Entrenchment would protect these rights from injudicious legislation by any order of government. By establishing a uniform standard it could also contribute to national unity and would have educational and symbolic effects exceeding those of ordinary statutes.

Other delegations accepted the principle of entrenchment for some rights but expressed the following reservations:

1. The effect of entrenchment must not be to transfer jurisdiction from one level of government to another;

2. It is difficult to discuss entrenchment without knowing the division of powers and which level of government could legislate to protect certain rights;

3. The impact of entrenching specific rights could not be assessed in the absence of a

d'opinion se manifestent lorsqu'il s'agit de déterminer la meilleure façon de réaliser cet objectif. Trois méthodes fondamentales sont mises de l'avant:

- (1) Inclure une charte des droits de l'homme dans la constitution du Canada.
- (2) Prévoir la garantie d'un nombre limité de droits fondamentaux et la protection d'autres droits au moyen de loi fédérales et provinciales, compte tenu de la répartition des compétences.
- (3) Perpétuer le régime de la protection des droits par le biais de lois fédérales et provinciales.

On délibère également sur la substance des droits qui pourraient être garantis ou protégés d'autre façon.

#### Le principe de la réserve constitutionnelle

4. L'étude de catégories spécifiques de droits est précédée par un débat sur le principe de la réserve constitutionnelle des droits fondamentaux. Les réactions vont de l'acceptation de principe à l'opposition catégorique, en passant par une acceptation avec réserves.

5. Les délégations favorables au principe de la réserve constitutionnelle expriment l'opinion que les droits des individus devraient avoir la préséance sur ceux des gouvernements. A leur avis, une constitution révisée qui n'exprimerait pas des valeurs et des droits fondamentaux ne répondrait pas aux espérances de la population canadienne. La déclaration de ces droits comporterait des définitions claires assurerait leur protection. Les droits réservés formeraient une assise sur laquelle chaque palier de gouvernement pourrait décréter des lois dans le domaine de sa compétence. La réserve constitutionnelle protégerait ces droits des lois peu judicieuses adoptées par tout gouvernement. Puisqu'il y aurait établissement d'une norme uniforme, cela contribuerait également à l'unité nationale et aurait des répercussions éducatives et symboliques supérieures à celles des lois ordinaires.

6. D'autres délégations, tout en acceptant le principe de la réserve constitutionnelle de certains droits expriment les réserves suivantes:

1. la réserve constitutionnelle ne doit pas résulter en une cession de compétences d'un niveau de gouvernement à un autre;

2. il est difficile de discuter de la garantie des droits sans connaître la répartition des compétences et savoir quel palier de gouvernement peut légiférer aux fins de protéger certains droits;

3. l'effet que la garantie de certains droits spécifiques pourrait avoir ne saurait être



formula for amending the constitution which could be applicable to these rights;

there is a need to know what limitations would be defined for certain rights;

there is a need to know which courts would have jurisdiction in matters involving fundamental rights.

With respect to the questions of the division of powers and the amending formula, it was the view of several delegations that work in these areas should be carried on concurrently with the study of fundamental rights.

7. Those rejecting the principle of entrenchment suggested that the concept is alien to the principle of the supremacy of Parliament. They argued that in the parliamentary system the rights of the people are in their own hands and it is their elected representatives in the legislatures who have the prime responsibility for the protection of their rights. The effect of entrenchment would be to transfer the burden of this responsibility to the courts. It was also suggested that entrenchment would freeze rights at a fixed point, decreasing flexibility and making it difficult to adapt to changing conditions. In their view the Canadian system has worked well without entrenchment, and it has not been proven to their satisfaction that the citizens in countries with entrenched rights have greater freedom than those in countries without entrenched rights.

8. There was considerable discussion of the effect of judicial review which would result from placing rights in the Constitution. It was put forward that the entrenchment of rights would have the effect of transferring policy decision-making with respect to fundamental rights out of the hands of the legislators and into the courts, where judges could impose their personal values and where they would be expected to rule on complex social issues without adequate investigative tools at their disposal. The American process of judicial review would be substituted for the present Canadian system. There would be a marked increase in frivolous and time-consuming litigation and perhaps some loss of Canadian identity through the use of American legal and political precedents. In reply it was suggested that the American experience with its Bill of Rights did not have a direct application in Canada because of the important differences in the two political systems. In particular, mention was made of the differences in responsibility in regard to the criminal law and residual powers. Moreover, it was pointed

apprécié en l'absence d'une formule pour modifier la constitution et qui pourrait s'appliquer;

il est nécessaire de connaître les limites qui seraient imposées à l'égard de certains droits;

il est nécessaire de connaître de quels tribunaux relèveront les questions concernant les droits fondamentaux.

En ce qui concerne les questions de la répartition des compétences et de la formule de modification, plusieurs délégations estiment que les travaux dans ce domaine pourraient être exécutés concurremment avec l'étude des droits fondamentaux.

7. Les délégations qui s'opposent au principe de la réserve constitutionnelle soutiennent qu'il s'agit là d'un concept qui nie le principe de la suprématie du Parlement. Elles prétendent que dans le régime parlementaire la population détient ces droits et qu'il ressortit à ses représentants élus au sein des législatures de les protéger. La réserve constitutionnelle aurait pour effet de reporter ces responsabilités sur les tribunaux. On fait également observer que la garantie constitutionnelle figerait les droits dans une formulation qui ne pourrait pas changer avec les circonstances. Ces délégations sont d'avis que le régime canadien a bien fonctionné sans réserve constitutionnelle et elles affirment qu'on ne dispose pas de preuves suffisantes établissant que les citoyens de pays où les droits sont garantis sont plus libres que ceux des pays où ces droits ne sont pas inscrits dans la constitution.

8. On discute longuement des répercussions de l'insertion des droits dans la constitution sur la révision judiciaire. On prétend que la garantie constitutionnelle des droits aurait pour résultat de faire passer le pouvoir de déterminer les politiques concernant les droits fondamentaux des mains du législateur à celles des tribunaux. A ce moment-là, selon cette opinion, les juges pourraient imposer leurs valeurs personnelles et en plus, on pourrait venir à attendre d'eux qu'ils décident des questions sociales complexes sans pour ce qu'ils disposent de moyens d'enquête suffisants. Le processus américain de révision judiciaire serait alors substitué à l'actuel régime canadien. Il s'ensuivrait une augmentation notable du nombre des causes lentes, futiles et peut-être marquerions-nous un recul sur le plan de l'identité canadienne par recours à des précédents juridiques et politiques américains. En réponse, on émet l'opinion que l'expérience américaine avec la déclaration des droits ne s'appliquait pas directement au Canada, en raison des différences notables entre nos deux systèmes po

out that judicial review has always existed in Canada with respect to the rights now in the B.N.A. Act. Consequently, the entrenchment of certain additional rights would not of itself be conferring a new function on the courts.

9. Some alternatives to the entrenchment of fundamental rights were suggested. They included the creation of human rights commissions, the nomination of ombudsmen and the establishment of permanent law reform commissions.

#### Political Rights

10. This category of fundamental political rights was viewed as including:

- freedom of conscience and religion;
- freedom of expression (including the freedom of speech and of the press);
- freedom of assembly and association, and the right to freely held elections at maximum intervals.

11. There was unanimous support for the entrenchment of the right to freely held elections at maximum intervals of five years. Both the federal and provincial levels. Some delegations felt that the entrenchment of this right was sufficient to protect the exercise of the other political freedoms without their being entrenched. The effect of this agreement would be to extend the provision in the B.N.A. Act covering Ontario, Quebec and the Federal Government to include the other provinces. There was also support for the idea that this provision should not interfere with the power of Parliament and the legislatures to re-adjust representation.

12. Discussions also show that the majority of delegations are prepared to support the entrenchment of the other three fundamental political rights listed above. In some cases this support is dependent upon the development of appropriate constitutional provisions and the satisfactory development of other elements of the constitution, especially the amending formula and the division of powers.

13. One view put forward was that these political rights are so basic that Canadians take them for granted. Stating them in the Constitution would make them visible and help to clarify their meaning. Entrenchment

tiques. On fait particulièrement état des différences qui existent sur le plan des responsabilités pour ce qui relève du droit criminel et des pouvoirs résiduels. En outre, on signale que la révision judiciaire a toujours existé au Canada en ce qui concerne les droits présentement inclus dans l'A.A.N.B. En conséquence, la réserve constitutionnelle de certains autres droits ne conférerait pas, en soi, une nouvelle attribution aux tribunaux.

9. Parmi les solutions de rechange à la garantie constitutionnelle qui sont évoquées, il y a lieu de mentionner la création de commissions des droits de l'homme, la nomination de protecteurs du peuple («ombudsmen») et l'établissement de commissions permanentes de réforme juridique.

#### Droits politiques

10. On estime que cette catégorie de droits politiques fondamentaux comprend:

- la liberté de conscience et de religion;
- la liberté d'expression (y compris la liberté de parole et la liberté de presse);
- la liberté de réunion et d'association, et le droit de tenir des élections libres à des intervalles maximums.

11. On est unanime à favoriser l'insertion dans la constitution du droit de tenir des élections libres à des intervalles maximums de cinq ans, tant au niveau fédéral que provincial. Certaines délégations estiment que la garantie de ce droit suffit à protéger l'exercice des autres libertés politiques, sans qu'il soit nécessaire d'inclure ces dernières dans la constitution. L'effet de cet accord serait d'inclure les autres provinces dans la disposition de l'A.A.N.B. concernant l'Ontario, le Québec et le gouvernement fédéral. On approuve également l'idée que cette disposition constitutionnelle ne devrait pas venir à l'encontre du pouvoir du Parlement et des assemblées législatives de réajuster la représentation populaire.

12. Les discussions révèlent également que la majorité des délégations sont disposées à approuver la réserve constitutionnelle des trois autres droits politiques fondamentaux susmentionnés. Dans certains cas, cette approbation est tributaire de l'élaboration de dispositions constitutionnelles appropriées et à l'élaboration d'autres éléments de la constitution, tout particulièrement en ce qui concerne la formule de modification et la répartition des compétences.

13. On exprime l'avis que ces droits politiques sont tellement fondamentaux que les Canadiens les prennent pour acquis. Le fait de les énoncer dans la constitution les porterait à l'attention de tous et aiderait à en

would affect both private and public actions and would protect minorities against the temporary will of the majority. Moreover, in cases brought to the courts, there would be a review of the scope of the right as well as a ruling with respect to which order of government has legislative jurisdiction.

14. The view was also expressed that the exercise of one man's rights must not have the effect of violating another man's rights. Consequently, these rights carry some implied restrictions. It is necessary to understand both the substance and limits of these rights. In defining these rights in the constitution some delegations felt a simple, general declaration would be sufficient, while others favoured an indication of the limits "by authority of law" as is the case in the international charters of rights.

15. Some reservations were expressed with regard to the effect on the distribution of powers of entrenching these political rights. One reservation was that entrenchment should not become an indirect way of modifying the division of powers. Another was that the jurisdictional aspects of the administration and enforcement of entrenched rights would need to be considered.

16. While a number of delegations were prepared to support the principle of entrenching these political rights, they did not feel that a commitment was possible in the absence of an amending formula. The flexibility of the amending formula would determine the ease with which change could be effected, and so reflect the degree to which the responsibility for protecting fundamental rights would be transferred from the legislatures to the courts.

17. Delegations rejecting the principle of entrenchment suggested that, on the basis of experience in other countries, the entrenchment of the three political rights would be of no great practical value. In particular, they argued that the history of the American Bill of Rights shows that entrenchment is not a panacea to problems of human rights.

18. The Committee agreed that the next phase of its work would involve a more detailed definition of the substance and limits of these political rights. Such definitions would be articulated with a view to their pos-

clarifier le sens. La garantie constitutionnelle aurait des répercussions sur les actes privés et publics et protégerait les minorités contre la volonté temporaire de la majorité. En outre, dans les causes citées devant les tribunaux, en plus de rendre une décision qui attribuerait la compétence législative à un niveau du gouvernement ou l'autre, on ferait l'étude de la portée du droit en question.

14. On exprime également l'opinion que l'exercice des droits de chacun ne doit pas empiéter sur les droits de toute autre personne. En conséquence, ces droits comportent certaines restrictions implicites. Il est donc nécessaire d'en bien comprendre la substance et les limites. Lorsqu'il s'agira de définir ces droits dans la constitution, certaines délégations estiment qu'une déclaration simple et générale suffirait, alors que d'autres favorisent une définition des limites «de par la loi» comme c'est le cas pour les chartes internationales des droits.

15. On exprime des réserves à l'égard de l'effet qu'aurait la garantie constitutionnelle de ces droits politiques sur la répartition des compétences. On mentionne à ce titre que la garantie constitutionnelle ne devrait pas constituer un moyen indirect de modifier cette répartition. On fait également observer qu'en tous les aspects dans la question de conflits de compétence, dans l'administration et dans l'application des droits garantis devraient être étudiés.

16. Même si un nombre de délégations sont disposées à approuver le principe de l'insertion de ces droits politiques dans la constitution, elles n'estiment pas possible de l'accepter sans connaître à l'avance la formule de modification. La souplesse de la formule de modification déterminerait la facilité avec laquelle on pourrait effectuer des changements et refléterait la mesure dans laquelle la responsabilité de protéger les droits fondamentaux passerait des assemblées législatives aux tribunaux.

17. Les délégations qui s'opposent au principe de la réserve constitutionnelle émettent l'opinion qu'à la lumière de l'expérience d'autres pays, elles estiment que la garantie constitutionnelle des trois droits politiques n'aurait pas de valeur pratique appréciable. Elles disent notamment d'avis que l'histoire de la déclaration américaine des droits démontre que la garantie constitutionnelle ne constitue pas une panacée pour régler les problèmes concernant les droits de l'homme.

18. Le Comité convient que la prochaine étape de ses travaux devrait comporter l'établissement d'une définition plus détaillée de la substance et des limites de ces droits politiques. Ces définitions seraient élaborées en vi-



sible inclusion in the Constitution, should a decision to entrench these rights be made. A sub-committee has been established to carry out preparatory work in this regard, to explore whether these rights should be expressed in general terms or should include a statement of some limitations on their exercise, and to draft definitions.

### Legal Rights

19. The Committee then discussed the category of legal rights. The attached list of legal rights was put before the Committee. It was pointed out that they are largely taken from the Canadian Bill of Rights and include both rights of principle and procedural rights. Discussions centred largely on the need for entrenching this category of rights rather than on the substance of any particular legal right.

20. It was put forward that the entrenchment of legal rights would be a concrete means of ensuring equality before the law for all Canadian citizens. However, discussions showed that a majority of delegations did not favour the entrenchment of legal rights. In their view, the common law tradition provided a desirable element of flexibility which could be lost if these rights were entrenched. The Criminal Code and relevant provincial statutes were held to provide adequate protection for Canadian citizens. Consequently, if it can be shown where Canadians do not now have equal protection before the law, statutory changes should be considered in the immediate future.

21. Delegations rejecting the principle of entrenchment suggested it would affect the exercise of discretion by the courts and would change the whole construction of the judicial process. Fear was expressed that entrenchment would result in the importation of the weaknesses which were regarded as inherent in the American system of judicial review. There might also be the danger of constitutional objections being raised as a delaying tactic in cases brought before the courts.

22. The Committee agreed that it was important to have a clearer understanding of such terms as "the law of the land", "the principles of fundamental justice" and "due process". The previously mentioned sub-committee has been asked to study the meaning and implications of due process, both substantive and procedural. In addition, the sub-committee will explore the alternatives of whether

de leur inclusion dans la constitution, en prévision d'une décision éventuelle dans ce sens. On établit un sous-comité chargé d'effectuer des travaux préliminaires à cet égard, de déterminer si ces droits devraient être exprimés en termes généraux ou s'ils devraient comprendre l'énoncé de certaines limites quant à leur portée, et de rédiger des définitions.

### Droits juridiques

19. Le Comité fait alors porter la discussion sur les droits juridiques. La liste de ces droits, qui figure en appendice, est présentée au Comité. On signale qu'ils sont en grande partie tirés de la déclaration canadienne des droits et que la liste comporte des droits positifs et des droits à la protection par les procédures. La discussion porte principalement sur la nécessité de garantir cette classe de droits plutôt que sur la substance d'un quelconque droit juridique particulier.

20. On exprime l'opinion que la réserve constitutionnelle des droits juridiques constituerait un moyen concret d'assurer l'égalité de tous les citoyens canadiens devant la loi. Néanmoins, il ressort de la discussion que la majorité des délégations ne favorisent pas la réserve constitutionnelle des droits juridiques. A leur avis, la tradition du droit coutumier assure un élément de souplesse suffisant qui pourrait être perdu si ces droits étaient garantis par la constitution. On prétend que le Code criminel et que les lois provinciales pertinentes assurent une protection suffisante aux citoyens canadiens. En conséquence, s'il peut être démontré que les Canadiens ne disposent pas actuellement d'une protection égale devant la loi, on devrait envisager, dans l'immédiat, de modifier les lois en cause.

21. Les délégations qui s'opposent au principe de la réserve constitutionnelle prétendent que cela influerait sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire des tribunaux et modifierait l'ensemble des procédures judiciaires. On exprime la crainte que la garantie constitutionnelle aurait pour effet d'introduire des faiblesses que l'on estime inhérentes au système américain de la révision judiciaire. Il pourrait également se présenter un danger, à savoir que l'on pourrait soulever des objections constitutionnelles pour retarder les causes citées devant les tribunaux.

22. Le Comité convient qu'il est important de clarifier la signification de certaines expressions, comme «les lois du pays», «les principes de la justice fondamentale», et «l'application régulière de la loi». On demande au sous-comité susmentionné d'étudier la signification et les implications de l'application régulière de la loi («due process») tant sur le plan de la substance que de la

er certain legal rights should be entrenched or protected by both federal and provincial legislation. The subcommittee will have the task of considering which legal rights could be handled, one way or the other, and of exploring their substance and limits.

#### Document 180

### COMMITTEE OF MINISTERS ON FUNDAMENTAL RIGHTS

Meeting No. 2  
November 3-4, 1969

#### Progress Report to the Constitutional Conference

The Committee of Ministers on Fundamental Rights held its second meeting on November 3 and 4, 1969. All governments were represented.

The Committee had a further discussion of basic political rights including:

- (a) freedom of conscience and religion;
- (b) freedom of expression (including freedom of speech and of the press);
- (c) freedom of assembly and association.

During this discussion, the Committee examined studies which had been carried out concerning the implications of entrenchment and the experience in other countries with entrenched fundamental rights.

All members of the Committee expressed agreement that these fundamental political rights of Canadians should be protected, although there was question as to the best way by which this could be done. It was suggested by some delegations that certain rights should be entrenched in the Constitution; of those who held that view, some felt that entrenchment should be dependent upon the development of an acceptable formula for amending the Constitution and upon the definition of the substance and limits of these rights. On the other hand, it was suggested by some delegations that these rights could be protected most effectively by their statement in ordinary statutory form.

Some delegations were of the opinion that First Ministers should be made aware of their desire to have the study of an amending formula accorded a priority so that it proceed concurrently with work on other aspects of the constitutional review.

The ministers agreed that there should be additional study of political rights to refine their definitions and that the Committee

procédure. En outre, le sous-comité étudierait les diverses solutions qui se présentent, à savoir s'il faut réserver certains droits juridiques dans notre constitution ou les protéger par des lois fédérales et provinciales. On confiera au sous-comité la tâche d'étudier quels droits juridiques devraient être traités suivant la première ou la seconde méthode, et d'en approfondir la substance et les limites.

#### Document 180

### COMITÉ MINISTÉRIEL DES DROITS FONDAMENTAUX

2<sup>e</sup> réunion  
les 3-4 novembre 1969

#### Rapport intérimaire à la Conférence constitutionnelle

Le Comité ministériel des droits fondamentaux tient sa deuxième réunion les 3 et 4 novembre 1969. Tous les gouvernements y sont représentés.

Le Comité poursuit sa discussion sur les droits politiques fondamentaux, notamment:

- a) la liberté de conscience et de religion;
- b) la liberté d'expression (y compris la liberté de parole et la liberté de la presse);
- c) la liberté de réunion et d'association.

Au cours de cette discussion, le Comité examine les études qu'on a consacrées aux implications d'une garantie constitutionnelle et à l'expérience des pays qui ont garanti les droits fondamentaux dans leur constitution.

Tous les membres du Comité sont d'accord pour reconnaître que l'on doit garantir les droits politiques fondamentaux des Canadiens, même si on s'interroge sur la meilleure façon de procéder. Quelques délégations proposent que certains droits soient insérés dans la constitution; certaines d'entre elles sont d'avis que leur insertion est fonction de l'élaboration d'une formule acceptable de modification de la constitution, et aussi de la définition de la substance et des limites de ces droits. Par ailleurs, des délégations avancent que ces droits pourraient être protégés de plus efficacement si on les énonçait au moyen de lois ordinaires.

Certaines délégations sont d'avis que les premiers ministres devraient prendre connaissance du fait qu'elles expriment le vœu qu'on accorde une priorité à l'étude d'une formule de modification qui se poursuivrait couramment aux travaux sur d'autres aspects de la révision constitutionnelle.

Les ministres conviennent qu'il faudra étudier davantage les droits politiques afin d'en préciser la définition, et aussi que

should re-examine alternative ways of protecting these rights.

There was unanimous agreement that the Constitution should provide certain guarantees for freely held elections at maximum intervals of five years at both the federal and provincial levels.

Further discussion of legal rights revealed that the majority of members continue to doubt the advantages of their entrenchment. Following examination of alternatives, the Committee agreed to study and explore the question of whether certain of these rights should be dealt with by entrenchment or by federal and provincial legislation.

The Committee also discussed the question of whether or not a due process provision should be incorporated into the Constitution. The Committee agreed to study the effects of due process clauses, distinguishing between substantive and procedural due process.

The Committee of Ministers agreed to establish a Sub-Committee to give detailed study to the questions identified above concerning political rights, legal rights and due process.

The Committee of Ministers agreed to request further direction from the Constitutional Conference. It agreed also that, subject to such direction, it would meet again in the spring of 1970 to consider reports from the Sub-Committee, and to examine other rights, including egalitarian, social and economic rights.

John N. Turner,  
Chairman

Document 62

# SUMMARY OF RECOMMENDATIONS BY THE ROYAL COMMISSION ON BILINGUALISM AND BICULTURALISM

1. English and French shall be formally declared the official languages at the federal level.

2. "New Brunswick and Ontario shall declare English and French to be the official languages in these provinces"

3. English and French shall be declared official languages in provinces where the majority language reaches 10 per cent.

4. In provinces other than Ontario, Quebec and New Brunswick, English and French may be used in the legislature and appropriate services may be provided in French to the French speaking minorities.

Comité devrait examiner de nouveau les autres façons possibles de protéger ces droits.

On est unanime à penser que la constitution doit prévoir certaines garanties pour des élections librement tenues à des intervalles maximums de cinq ans, tant au niveau fédéral que provincial.

Une discussion plus poussée sur les droits juridiques révèle que la majorité des membres doute toujours des avantages de leur garantie constitutionnelle. Après avoir envisagé diverses solutions, le Comité convient d'étudier et d'explorer la question de savoir si certains de ces droits devraient être garantis par la constitution ou par voie de législation fédérale et provinciale.

Le Comité discute aussi la question de savoir si on doit ou non insérer dans la constitution une disposition sur l'application régulière de la loi (due process). Il convient d'étudier les effets de clauses relatives à l'application régulière de la loi, faisant une distinction entre la substance et la procédure.

Le Comité ministériel convient de créer un sous-comité qui sera chargé d'étudier en détail les questions susmentionnées concernant les droits politiques, les droits juridiques et l'application régulière de la loi (due process).

Le Comité ministériel convient de demander d'autres directives à la Conférence constitutionnelle. Il convient aussi, sous réserve de ces directives, de se réunir de nouveau au printemps de 1970 pour étudier les rapports du sous-comité et examiner d'autres droits, notamment les droits égalitaires, sociaux et économiques.

John N. Turner,  
Président

Document 62

# III RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME

1. L'anglais et le français seront formellement déclarés langues officielles au niveau fédéral.

2. Le Nouveau-Brunswick et l'Ontario doivent déclarer l'anglais et le français langues officielles à l'intérieur de leur territoire.

3. L'anglais et le français seront déclarés langues officielles dans toute province où la minorité linguistique officielle atteindra dix p. 100.

4. Dans les provinces autres que le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, on reconnaîtra l'usage du français et de l'anglais dans les assemblées législatives. Ces provinces procureront à leurs minorités francophones les services appropriés en français.



5, 6, and 7. Bilingual districts shall be established throughout Canada for federal and provincial purposes.

8. Obstacles to the use of English and French in local government shall be removed.

9. In the federal capital area, English and French shall have full equality of status and be used in all public services.

10. Canadian parents shall possess the right to have their children educated in the official language of their choice, the degree of implementation to depend on the concentration of the minority population.

11. Section 93A be added to the B.N.A. Act:

"Every province shall establish and maintain elementary and secondary schools in which English is the sole or main language of instruction, and elementary and secondary schools in which French is the sole or main language of instruction, in bilingual districts and other appropriate areas under conditions to be determined by provincial law; but nothing in this section shall be deemed to prohibit schools in which English and French have equal importance as languages of instruction, or schools in which instruction may be given in some other language."

12. A new version of section 133 of the B.N.A. Act be adopted providing for English and French to be the official languages of Canada and for both languages to be used in all public services wherever certain criteria are met.

13 and 14. Official languages Acts shall be adopted by the Federal government and by the officially bilingual provinces.

*(Summary wording by the Secretariat)*

Document 182

#### COMMITTEE OF MINISTERS ON OFFICIAL LANGUAGES

Meeting No. 2

November 6, 1969

#### PROGRESS REPORT TO THE CONSTITUTIONAL CONFERENCE

The Committee of Ministers on Official Languages met on November 6, 1969. All governments were represented.

5, 6 et 7. Des districts bilingues seront créés au Canada, à des fins fédérales et provinciales.

8. Les obstacles s'opposant à l'emploi du français et de l'anglais dans les administrations locales seront éliminés.

9. Dans la région de la capitale fédérale l'anglais et le français auront un statut égal et seront employés à tous les échelons de l'administration publique.

10. Les parents canadiens auront le droit de faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur choix; l'application concrète de ce principe sera fonction de la concentration démographique de la minorité.

11. Article 93A de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique:

«Chaque province établira et soutiendra des écoles primaires et secondaires utilisant l'anglais comme unique langue d'enseignement et des écoles primaires et secondaires utilisant le français comme unique langue d'enseignement, dans les districts bilingues et autres régions appropriées qui déterminera la législation provinciale; mais aucun terme du présent article ne sera interprété comme interdisant les écoles où l'anglais et le français auraient une importance égale en tant que langues d'enseignement, ou celles qui pourraient dispenser l'enseignement dans une autre langue.»

12. Une nouvelle version de l'article 133 d'A.A.N.B. sera adoptée, déclarant que l'anglais et le français sont les deux langues officielles du Canada et qu'étant donné l'existence de conditions données elles seront employées toutes les deux à tous les échelons de l'administration publique.

13 et 14. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces officiellement bilingues adopteront des lois sur les langues officielles.

*(Résumé rédigé par le Secrétariat)*

Document 182

#### CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE COMITÉ MINISTÉRIEL DES LANGUES OFFICIELLES

Deuxième réunion

le 6 novembre 1969

#### RAPPORT INTÉIMAIRE À LA CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

Le Comité ministériel des langues officielles se réunit le 6 novembre 1969; tous les gouvernements sont représentés.

The Chairman made a statement outlining the Federal Government's proposal for financial and technical co-operation in implementing the recommendations contained in Book II of the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. The meeting was informed that these proposals were to be announced in Parliament that day.

Some delegations expressed regret that the proposal was released before an opportunity for full discussion in the Committee. The Committee was assured, however, that the purpose of the federal proposal was to establish a basis for discussion with provincial governments.

Some delegations welcomed the federal proposal while other delegations expressed the view that the federal proposals should not involve the Federal Government in matters of provincial jurisdiction. In particular, one province clearly rejected the principle underlying the federal proposals. Other provinces felt that such proposals required further explanation and interpretation before they could decide whether they were acceptable. It was agreed that there should be further discussion as soon as possible between the federal and provincial governments in regard to the federal proposals. It was also agreed that substantial progress was made in these consultations, the Sub-Committee should meet on the day following the conclusion of the Constitutional Conference, or otherwise as soon thereafter as desirable, to have a progress report on these negotiations and a further examination of the question.

The Ministers received the report of the Sub-Committee on Official Languages on the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

The Ministers considered the request of the Sub-Committee on Official Languages for guidance concerning its work priorities and decided that the Sub-Committee should concentrate for the time being on financial and technical assistance while maintaining the constitutional aspects of linguistic rights on its agenda.

The Committee expects to meet early in 1970 to continue its examination of matters within its terms of reference subject to any official guidance the Committee might receive from the Constitutional Conference.

Gérard Pelletier,  
Chairman.

Le président fait une déclaration où il expose la proposition du gouvernement fédéral au sujet de la collaboration technique et financière pour la mise en œuvre des recommandations du Livre II du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. On informe les délégations que cette proposition sera annoncée en Chambre au cours de la journée.

Certaines délégations expriment le regret que cette proposition soit rendue publique avant qu'on ait eu l'occasion d'en discuter à fond au sein du Comité. Toutefois, on assure le Comité que la proposition fédérale a justement pour but d'établir une base de discussion avec les gouvernements provinciaux.

Certaines délégations accueillent favorablement la proposition fédérale, alors que d'autres sont d'avis que les propositions fédérales ne devraient pas entraîner l'intrusion du gouvernement central dans un domaine de compétence provinciale. Une province en particulier rejette clairement le principe même qui sous-tend la proposition fédérale. D'autres provinces estiment que pareilles propositions doivent faire l'objet d'explications plus amples et plus détaillées avant que l'on puisse déterminer si elles sont acceptables. On convient que des discussions devraient se tenir aussitôt que possible entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet de la proposition fédérale. Si ces consultations progressent de façon notable, les membres du Sous-comité devront se rencontrer le lendemain de la réunion de la Conférence constitutionnelle, ou dès qu'on le pourra après cette date, afin de rédiger un rapport intérimaire sur ces négociations et pour étudier la question plus en détail.

On remet aux ministres le rapport du Sous-comité des langues officielles portant sur les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Les ministres étudient la demande du Sous-comité des langues officielles au sujet des priorités à établir; ils conviennent que le Sous-comité devrait, pour le moment, faire porter ses efforts sur l'aide financière et technique, tout en maintenant les aspects constitutionnels des droits linguistiques à l'ordre du jour.

Le Comité prévoit se réunir au début de 1970 afin de poursuivre l'étude des questions ressortissant à son mandat, sous réserve de toute directive que le Comité pourrait recevoir de la Conférence constitutionnelle.

Gérard Pelletier,  
président.





Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

---

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE  
of  
THE SENATE  
and of  
THE HOUSE OF COMMONS  
on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
du  
SÉNAT  
et de  
LA CHAMBRE DES COMMUNES  
sur la

# CONSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Coprésidents*

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 4**

LIBRARY

SEP 11 1970

UNIVERSITY OF TORONTO

---

TUESDAY, JUNE 16, 1970

LE MARDI 16 JUIN 1970

---

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les procès-verbaux)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*coprésidents*

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Connolly (*Ottawa West*),  
Cook,  
Flynn,

Giguère  
Grosart,  
Lang,

MacDonald,  
Phillips (*Rigaud*),  
Yusyk—10.

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Alexander,  
Allmand,  
Asselin,  
Baldwin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,

Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Lewis,  
Marceau,

McQuaid,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Wooliams—20.

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick J. Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

[Text]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, June 16, 1970  
(7)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3:45 p.m. The Joint Chairman, Senator Lamontagne, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Lamontagne, McDonald and Yusyk.—(3).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid and Osler.—(11).

*Also present: From the House of Commons:* Mr. Rowland, M.P.

*Witnesses:* Mr. A. W. Johnson, Secretary of the Treasury Board; and Mr. K. Lysyk, Adviser, Constitutional Review Section, Privy Council Office.

The Joint Chairman introduced the witnesses. Mr. Johnson made a statement "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament" after which he and Mr. Lysyk were questioned.

During questioning, at 4:45 p.m., the Committee recessed.

At 5:15 p.m. the Committee resumed.

Questioning of the witnesses continued.

On motion of Senator Yusyk, it was

*agreed*,—That the booklet entitled "Background Papers on Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament", prepared by the Secretariat of the Constitutional Conference, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C")

## PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 16 juin 1970  
(7)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit cet après-midi à 3h 45. Le coprésident, M. le sénateur Lamontagne, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Lamontagne, McDonald et Yuzyk.—(3).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid et Osler.—(11).

*Également présent: De la Chambre des communes:* le député Rowland.

*Témoins:* MM. A. W. Johnson, secrétaire du Conseil du Trésor et K. Lysyk, conseiller à la section de la révision constitutionnelle, au bureau du Conseil privé.

Le coprésident présente les témoins. M. Johnson fait une déclaration sur «les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement» après quoi il répond, ainsi que M. Lysyk, aux questions des députés.

A 4h 45, au cours de l'interrogatoire, la séance du Comité est suspendue.

A 5h 15, le Comité se réunit de nouveau.

L'interrogatoire des témoins se poursuit.

Le sénateur Yuzyk propose, et

*Il est convenu*,—Que la brochure intitulée «Documents de base sur les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement» rédigée par le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (Voir appendice «C»).



Later, the questioning of the witnesses being completed, the Joint Chairman thanked them on behalf of the Committee.

At 6:02 p.m. the Committee adjourned to Thursday, June 18, 1970.

Plus tard, l'interrogatoire des témoins terminé, le coprésident les remercie au nom du Comité.

A 6h 02, la séance du Comité est levée jusqu'au jeudi 18 juin 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 16, 1970.

1547

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I will call the meeting to order, gentlemen. On behalf I have the pleasure this afternoon in welcoming Mr. A. W. Johnson, who is now the Secretary of the Treasury Board. He is accompanied by Mr. K. Lysyk of the Privy Council Office.

In case you do not know, in spite of his age Mr. Johnson has already had a very long career as a public servant. I think one of his first assignments after returning from Harvard was as a deputy minister in Saskatchewan, and it was at that time that I had the pleasure of meeting him. We started to work together when I was acting in a different capacity, and then Mr. Johnson moved to Ottawa and became Assistant Deputy Minister of Finance. He then moved to the Privy Council Office, where he did all the work that you will hear about this afternoon. In recent months he has been moved up to a much more complicated assignment. As you know, he is at present Secretary of the Treasury Board. Without any further introduction I will invite Mr. Johnson to make an opening statement.

**Mr. A. W. Johnson (Secretary of the Treasury Board):** Thank you, Mr. Chairman. As the Chairman said, I find myself coming back to a field which has been the centre of my personal interest for a long time, first of all in attending federal-provincial conferences representing a provincial government and then attending some of the same conferences on the federal government side.

Throughout all of this history, as all of you know, the fiscal aspects of federalism have been a bit of a centrepiece. The disputes, tensions and differences of opinion have centred so often on tax rental agreements and later on tax sharing agreements. Similarly, the discussions have concentrated on red-cost programs and on the use of the spending power. Therefore I think it was not particularly surprising that the Constitutional Conference moved rather quickly into a discussion of these aspects or elements of the distribution of powers.

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 16 juin 1970.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Messieurs, la séance est ouverte. J'ai l'honneur d'accueillir en votre nom cet après-midi, M. A. W. Johnson, l'actuel secrétaire du Conseil du Trésor. Il est accompagné de M. Lysyk, du Conseil privé.

Pour votre information éventuelle, M. Johnson, en dépit de son âge, a déjà une très longue carrière dans la Fonction publique. A son retour d'Harvard, il a occupé les fonctions de sous-ministre provincial en Saskatchewan où j'ai eu le plaisir de le connaître. Nous avons par la suite collaboré ensemble alors que j'occupais d'autres fonctions, puis M. Johnson est devenu sous-ministre des Finances à Ottawa. Il a ensuite fait partie du Bureau du Conseil privé où il a entrepris le travail dont nous discuterons cet après-midi. Au cours des derniers mois, M. Johnson s'est vu confier une tâche plus complexe. Il est maintenant comme vous le savez, le secrétaire du Conseil du Trésor.

Sans plus amples détails, j'invite M. Johnson à nous faire un exposé d'ouverture.

**M. A. W. Johnson (Secrétaire du Conseil du Trésor):** Je vous remercie, monsieur le président. Comme vous l'avez souligné, je retourne à un domaine d'activité vers lequel mon intérêt a convergé pendant de longues années, tout d'abord par ma participation aux conférences fédérales-provinciales en tant que représentant d'un gouvernement provincial, puis, à ces mêmes conférences, en qualité de fonctionnaire fédéral.

Comme vous le savez tous, les aspects fiscaux du fédéralisme ont constitué une sorte de point focal. Les conflits, les mécontentements et les divergences d'opinion ont très souvent porté sur la question de la location fiscale et celle du partage des impôts. Les discussions ont également porté sur les programmes conjoints et sur le pouvoir de dépenser. Il n'est pas surprenant dès lors, que la conférence constitutionnelle ait évolué rapidement vers la discussion des divers aspects et éléments de la répartition des compétences.

## [Text]

I would like to recall to the members of the Committee, Mr. Chairman, that it was at the first conference in 1968 that the program of work was laid out and at the second conference, while the focus of discussion tended to be on human rights and some of the institutional aspects of government, nonetheless the provincial government in particular swung over to the fiscal aspects of the distribution of powers.

## • 1550

It was at the first working session in June, 1969 that the paper which you are today discussing was presented by the Government of Canada.

Why the spending power of the Parliament of Canada is so central to provincial governments is recalled for you in this federal government working paper. Shared-cost programs have become a very prominent element in provincial budgets. Federal initiatives have been taken in a great many fields of government ranging from income security on the one hand through to highways and particular projects of that kind on the other.

As far as the grants to provinces are concerned, these initiatives by the Government of Canada have tended to establish, to a significant extent, their priorities. Even once started the shared-cost program tends to continue to influence provincial priorities because, of course, the provincial treasuries are spending fifty-cent dollars from their point of view on shared-cost programs where they are spending one-dollar dollars on all other programs.

Consequently, there has been a tendency on the part of many provinces to argue that the Government of Canada should not initiate programs of this kind without discussion with them. One province in particular, namely Quebec, has argued that by and large the Government of Canada ought not to have this power or, indeed, does not have it depending on the person to whom you talk.

However, there has been increasing agreement, I think, among the provincial governments that prior consultation would be desirable. There has been increasing agreement that the provinces which decide not to participate in the shared-cost agreements should not be penalized for failing to do so. The point has been made, again, first by Quebec and then followed by certain of the other provinces, that a shared-cost program which does not operate in a particular province has the effect of imposing what has been called a "fiscal penalty" on the people of that province. The reason is obvious. The taxes are

## [Interpretation]

Je voudrais rappeler aux membres du Comité, M. le président, que le programme des travaux a été établi lors de la première conférence tenue en 1968. Bien qu'au cours de la deuxième conférence, l'accent se soit porté sur les droits de l'homme et les aspects institutionnels du gouvernement, les gouvernements provinciaux ont déplacé le centre d'intérêt vers l'aspect fiscal de la répartition des compétences.

C'est à la première séance de travail, en juin 1969, que le gouvernement du Canada soumit le document que vous allez étudier aujourd'hui.

L'importance capitale que le pouvoir dépenser, reconnu au Parlement canadien, représente pour les gouvernements provinciaux, est exposé dans le document de travail du gouvernement fédéral. Les programmes conjoints constituent un facteur primordial pour les budgets provinciaux. Les initiatives fédérales se sont étendues à de nombreux domaines allant de la sécurité du revenu d'une part, jusqu'à la construction d'autoroutes et de divers autres ouvrages.

Pour autant qu'il s'agit des subventions aux provinces, les initiatives fédérales ont tendu à revêtir un caractère prioritaire. Les programmes conjoints continuent, même après commencement de leur exécution, à influencer les priorités des provinces qui, bien sûr, contribuent pour moitié à ces programmes, en totalité à tous les autres.

Plusieurs provinces ont dès lors soutenu que le gouvernement du Canada ne devrait pas s'engager dans de tels programmes sans consultation préalable avec les provinces. Le Québec, en particulier, soutient que le gouvernement du Canada ne devrait pas exercer ce pouvoir qu'il ne possède pas en fait, le tout étant fonction de l'interlocuteur.

Toutefois, les gouvernements provinciaux expriment de plus en plus l'avis que des consultations préalables seraient à souhaiter, et que les provinces désireuses de ne pas participer aux programmes conjoints ne devraient pas être pénalisées. Le Québec, auquel d'autres provinces ont emboîté le pas, maintient la position qu'un programme conjoint qui n'est pas appliqué dans une province, équivaut à une « sanction fiscale » pour les résidents de cette province. La raison en est claire : les impôts sont en effet perçus de toutes les provinces du Canada, mais les avantages sont répartis entre les seules provinces participant.



*Texte]*

rawn from the people of all the provinces of Canada, but the benefits are paid only in respect of the participating provinces.

The argument about the federal spending power extended to include institutions some years ago when, you will recall, the dispute over the propriety of the Government of Canada making grants to universities. This difference of opinion existed really only between the Government of the Province of Quebec and the Government of Canada. I think it is fair to say, Mr. Chairman, you are more familiar with that, I think, than I, this as really the sole dispute with respect to the payments to institutions.

More latterly when Mr. Lévesque was the Minister of Social Welfare in Quebec, the issue was raised as to whether the Government of Canada properly ought to make grants to persons, which again is the exercise of the spending power. This argument has been broadened generally to include family allowances, old age security payments and the rest. This is the general milieu into which the Constitutional Conference was plunged at the time the provincial government argued for the advancement of this item to the top of the agenda.

might just run through briefly, Mr. Chairman, the principal elements of this paper, if I feel that would be useful.

You will see the paper begins by outlining the principal uses of the spending power. Indicating, as I have done, that payments are made to individuals, to institutions and to provincial governments, that they have been made for the purpose of equalizing opportunities for individuals, for equalizing public services across Canada and for achieving regional, economic and other developments.

When the paper proceeds to examine the constitutional foundation for the spending power in the next few pages, through to page 16 I will not seek to go into this. I am not a constitutional lawyer there are others here to do so, but essentially what it amounts to is that the Parliament of Canada has the power to make payments to persons, individual institutions and to governments provided the exercise of that power does not amount to an encroachment in fields of exclusive provincial jurisdiction.

le Joint-Chairman (Senator Lamontagne):  
Would you add another condition to that? I provided also, that this spending power is not exercised through a specific direct tax?

*[Interprétation]*

tes. La discussion sur le pouvoir de dépenser, dont jouit le gouvernement fédéral, s'est étendue aux institutions, au sujet desquelles, vous vous souviendrez, des controverses ont surgi, il y a quelques années, lors de l'octroi de subventions fédérales aux universités. Cette divergence d'opinion existait en fait entre le seul gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Il est juste de dire, monsieur le président, que vous connaissez la question mieux que moi-même. C'était l'unique conflit en rapport avec les subventions octroyées aux institutions.

Plus récemment, lorsque M. Lévesque était ministre du Bien-être social du Québec, on a soulevé la question de savoir si le gouvernement du Canada avait le droit de consentir des subventions à des personnes, ce qui constitue un exercice du pouvoir de dépenser. Cette discussion, une fois élargie, a englobé la question des allocations familiales, celle de la pension de vieillesse, et le reste. Telle est l'atmosphère dans laquelle la Conférence constitutionnelle était plongée au moment où le gouvernement provincial a proposé de mettre cette question en tête de l'Ordre du Jour.

Je pourrais, monsieur le président, récapituler brièvement, si vous le jugez utile, les éléments principaux de ce document.

Vous constaterez qu'il commence par exposer les modalités d'exercice du pouvoir de dépenser, à savoir, comme je l'ai dit, que les versements sont consentis à des individus, à des institutions et à des gouvernements provinciaux dans le but d'offrir des chances égales à tous les individus, d'égaliser la qualité des services publics à travers le Canada et d'assurer le développement régional, économique, etc.

Le document aborde ensuite le fondement constitutionnel du pouvoir de dépenser, dont l'exposé occupe plusieurs feuillets, jusqu'à la page 16. Je ne vais pas entrer dans les détails. Je ne suis pas un spécialiste en droit constitutionnel; il y en a parmi nous ici. Les arguments se ramènent essentiellement au fait que le Parlement du Canada a le pouvoir de consentir des versements à des personnes, à des institutions et à des gouvernements, pourvu que l'exercice de cette attribution n'empiète pas législativement sur les domaines ressortissant à la compétence exclusive de la province.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne):  
Pouvez-vous ajouter aussi la condition que le pouvoir de dépenser ne soit pas financé au moyen d'un impôt direct spécifique?

## [Text]

**Mr. Johnson:** I suppose I would answer it this way, Senator. The question of the specific tax arises in respect of social security schemes which are funded and there are differences of view there, but I think my general view would be that the spending power, when exercised generally can apply to persons, institutions or to governments, and the courts seem not to have argued that the imposition of conditions renders invalid the use of the spending power by Parliament. There are, of course, as the paper notes, differences of opinion about this.

Then for the next few pages the paper examines the criticisms of the use of the spending power, noting as I did in my earlier remarks that the provincial governments have criticized essentially the use of the spending power as applied to provincial governments and as applied to conditional grants to provincial governments. It is in rather more isolated instances that there have been any challenges of the spending power in respect of persons or institutions.

The Government of Canada in this statement has observed with respect to the payments to individuals and institutions that it is difficult to evaluate the spending power without having examined all aspects of the distribution of powers.

I would draw to your attention the paragraph on page 20, wherein—I believe Mr. Turner has already given testimony to this effect—it is observed:

... the government of Canada does not believe it would be appropriate to discuss the Quebec propositions concerning federal payments to persons or institutions until all propositions concerning the distribution of powers have been received...

It is fair to say, however, that earlier in the paragraph the Government of Canada has reiterated what was said in *Federalism for the Future*, that the possibility of making payments in the field of economic development, research and technology, and income security was affirmed. I might also recall for you that in the consensus reached in the June, 1969 Conference, it was observed that most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals or to institutions should not be subjected to any constitutional limitation. One province, however, reserved its position until the question of the distribution of powers had been dealt with, and it goes on from there.

## [Interpretation]

**M. Johnson:** Je pourrais répondre, monsieur le sénateur, en disant que la question des impôts spécifiques est soulevée relativement aux programmes de sécurité sociale dont les fonds sont consolidés, bien que des divergences d'opinion apparaissent à ce sujet. Je suis d'avis que le pouvoir de dépenser lorsqu'il est exercé généralement, s'applique aux personnes, aux institutions et aux gouvernements. Les tribunaux n'ont pas soutenu que l'imposition de conditions invalidait l'exercice de ce pouvoir par le Parlement. Il y a évidemment, comme en fait état le document des divergences d'opinion quant à cette thèse.

Les quelques pages suivantes du document renferment les critiques formulées à l'endroit de l'exercice du pouvoir de dépenser et elle font ressortir, comme je l'ai fait tout à l'heure, que les gouvernements provinciaux ont critiqué en particulier l'exercice dudit pouvoir envers les gouvernements provinciaux, de même que les conditions dont sont assorties les subventions à ces gouvernements. L'exercice du pouvoir de dépenser en ce qui trait aux personnes et aux institutions n'a fait l'objet que de rares contestations.

Dans sa déclaration, le gouvernement du Canada a fait valoir, à propos des versements aux individus et aux institutions, qu'il est difficile de définir l'étendue du pouvoir de dépenser sans avoir examiné tous les aspects de la répartition des compétences.

Je vous signalerais le paragraphe de la page 20, où M. Turner témoigne à l'effet que:

«...le gouvernement du Canada est d'avis qu'il ne serait pas normal que l'on aborde la discussion des propositions qu'évoquent des versements aux individus et aux organisations avant qu'il n'ait été examiné toutes les propositions relatives à la répartition des compétences aient été envoyées...»

Il est juste de rappeler que le gouvernement du Canada a réitéré les termes contenus dans le document intitulé «Le fédéralisme et l'avenir», affirmant la possibilité de consentir des versements dans le domaine du développement économique, de la recherche, de la technologie et de la sécurité du revenu. Je pourrais aussi rappeler que l'accord réalisé à la Conférence de juin 1969, note que la plupart des délégations étaient d'avis que le pouvoir du gouvernement en matière de versements des personnes ou à des institutions ne devait pas subir une restriction constitutionnelle. Une province a néanmoins réservé sa position jusqu'à ce que la question de la distribution des compétences fut tranchée.

## [Texte]

The rest of the working paper on the Constitution then deals with grants to provinces. On some pages the rationale for the spending power being used for this purpose is presented.

I will not seek to reiterate these arguments, Mr. Chairman, simply to observe that the interdependence of the state renders necessary and desirable, in the view of the Government of Canada, some mechanism by which it is possible to equalize the public services and, indeed, to reflect in certain public services a national interest.

It is observed, secondly, that the interests of the provincial and national constituencies are not always to be identical and where there is a national interest in respect of particular provincial programs it is appropriate at the Parliament of Canada be the mechanism for representing the national interests and seeking to have those national interests inserted into provincial programs provided, of course, that is not in violation with the basic provisions in the Constitution.

1600

A further basis for the argument of the Government of Canada has to do with the interdependence of government policies. The North has to do with the so-called spillover argument that in some instances provincial services will tend to affect residents of provinces other than the province in which the services are provided and, similarly, the costs of failing to provide services may spill over provincial borders.

Finally, a sense of community has come to exist in Canada which really forms the foundation for much of the equalization of distribution which is effected through payments to regions.

At page 36 the government proceeds to set forth the principles which it thought ought to apply in respect of the spending power in a revised constitution. I think it might be best, Mr. Chairman, if I were to simply read this:

...the Government of Canada has attempted to develop certain principles which it could tentatively advance to the Constitutional Conference as a basis for reviewing this aspect of the Constitution. They are these:

(1) The constitutional power of the Parliament of Canada to contribute toward the public services and programmes of provincial governments should be provided for explicitly in the constitution;

## [Interprétation]

Le reste du document sur la Constitution concerne les subventions aux provinces. La logique présidant à l'exercice du pouvoir de dépenser dans ce domaine, est exposée au long de quelques pages.

Je ne chercherai pas à réaffirmer les thèses invoquées, me limitant à faire observer, monsieur le président, que l'interdépendance de l'État rend nécessaire autant qu'elle est souhaitable aux yeux du gouvernement canadien, l'institution d'un mécanisme qui permette d'égaliser les services publics dont certains refléteront, comme il se doit, un intérêt national.

On fait remarquer également que les intérêts des circonscriptions fédérales et provinciales ne sont pas toujours identiques; c'est pourquoi, lorsque l'intérêt national est engagé, en égard à des programmes provinciaux spécifiques, il convient que le Parlement du Canada soit l'organisme représentatif de l'intérêt national qui cherche à concilier cet intérêt avec les programmes provinciaux, à condition de ne pas outrepasser les dispositions constitutionnelles fondamentales.

Le raisonnement du gouvernement canadien se fondait aussi sur l'interdépendance des politiques gouvernementales. De plus il était question de ce qu'on appelle le débordement, c'est-à-dire les cas d'espèce où les services provinciaux peuvent s'étendre des résidents à d'autres provinces que celle où ces services sont dispensés. Inversement, le coût résultant de l'absence de ces services peut aussi se répercuter au delà des limites provinciales.

Il faut enfin qu'existe au Canada un sens de la collectivité et qu'il constitue l'assise de l'égalisation des services rendus par l'entremise de versements à des personnes.

C'est à la page 36 que le gouvernement a établi les principes qui, à son avis, sont applicables au pouvoir de dépenser que prévoira une nouvelle constitution. Je ne saurais mieux faire, monsieur le président, que de lire l'extrait suivant:

le gouvernement du Canada a essayé de formuler certains principes préliminaires à l'intention de la Conférence constitutionnelle, en vue de la révision de cet aspect de la constitution. Ces principes sont les suivants:

(1) Le pouvoir constitutionnel du Parlement canadien de contribuer aux services publics et aux programmes provinciaux devrait être inscrit en termes explicites dans la constitution;



## [Text]

(2) The power of Parliament to make unconditional grants to provincial governments for the purpose of supporting their programmes and public services should be unrestricted;

(3) The power of Parliament to make general conditional grants in respect of federal-provincial programmes which are acknowledged to be within exclusive provincial jurisdiction should be based upon two requirements: first, a broad national consensus in favour of any proposed programme should be demonstrated to exist before Parliament exercises its power; and secondly the decision of a provincial legislature to exercise its constitutional right not to participate in any programme, even given a national consensus, should not result in a fiscal penalty being imposed upon the people of that province.

You will read further down on the page that this proposal is subject to a distribution of powers which is satisfactory to the Government of Canada and the Parliament of Canada.

There was and is little difficulty with respect to unconditional grants. No province has opposed unconditional grants for the purpose of equalizing public services. As you know, in recent years these grants have generally taken the form of equalizing provincial revenues. The differences really arise in respect of the conditional grants made to influence provincial governments in areas of exclusive provincial jurisdiction. I must underline the fact, Mr. Chairman, that we are speaking here of exclusive provincial jurisdictions. Spending power *per se* is really not relevant in areas of federal jurisdiction or shared jurisdiction because Parliament has the power to legislate in those fields in any event.

I think it would be best, Mr. Chairman, if I were to outline in summary form what the Government of Canada proposed on these two principal elements; determining the consensus and the compensation in nonparticipating provinces.

Essentially what is said here, beginning at page 40 and proceeding to page 44, is that because we are speaking of areas of exclusive

## [Interpretation]

(2) Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux en vue du financement de leurs services publics et de leurs programmes devrait être illimité;

(3) Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions conditionnelles générales aux programmes fédéraux-provinciaux dans les domaines qui sont reconnus être de la compétence exclusive des provinces devrait être subordonné à l'existence des deux facteurs suivants: premièrement, il faudrait que le Parlement puisse démontrer qu'il existe un accord général national en faveur de la mise sur pied d'un programme donné avant de pouvoir exercer son pouvoir; deuxièmement, la décision d'un corps législatif provincial d'exercer son droit constitutionnel de ne pas participer à un programme donné, même lorsqu'il y a un accord général national, ne devrait pas avoir pour résultat l'imposition d'une peine fiscale sur les habitants de cette province.

Vous pourrez lire plus loin, au bas de la page, que cette proposition est sujette à une répartition des compétences qui satisfasse aussi bien le gouvernement que le Parlement du Canada.

Les subventions inconditionnelles n'ont pas été présentées et ne présentent pas de difficulté. Aucune province ne s'y est opposée quand on s'agissait d'égaliser les services publics. Ces subventions ont, comme vous le savez, consisté, au cours des dernières années, dans la péréquation des recettes provinciales. Une divergence réelle a surgi à propos des subventions conditionnelles visant à influencer les gouvernements provinciaux dans leurs zones de compétence exclusives.

Je dois souligner, monsieur le président, que nous parlons ici des compétences provinciales exclusives. Le pouvoir de dépenser n'est pas, par lui-même, de difficultés dans les secteurs fédéraux ou de compétence conjointe puisque le Parlement détient de toute façon l'autorité de légiférer dans ces domaines.

Il conviendrait au moins je pense, monsieur le président, d'exposer brièvement ce que propose le gouvernement du Canada au sujet

## [Texte]

provincial jurisdiction it would indeed be appropriate to have a general national consensus before Parliament exercises its spending power. It is proposed that the Parliament of Canada continue to have the power to take the initiative and to introduce a resolution which would propose a particular federal-provincial program. For example, if one were to talk about the introduction of pensions—and this was introduced many years ago, of course, but taking this as an illustration—the Parliament of Canada would introduce a resolution and upon passage of that resolution it would be transmitted to the governments of the provinces for debate in their legislatures. Of the legislatures of three of the four Senate divisions—and I will come back to that in a moment—were to favour the introduction of this program, the Parliament of Canada would then proceed with definitive legislation.

As you know, there are essentially four divisions in the Constitution, plus the attachment to the relevant section of the Constitution of the Province of Newfoundland. For the purposes of this paper the Government of Canada spoke of four divisions. Ontario and Quebec are obviously individual divisions. In order to determine whether the Western division or the Atlantic division had voted in favour of the particular measure we are talking about, one would look to the number of Senate seats that were involved in the Senate division in the provinces concerned. The best thing for me to do would be to give you the numbers. In the West two of the four legislatures would have to vote in favour of the proposal, and that would carry the Western Senate division. In the Atlantic Region it would be two from Nova Scotia, New Brunswick or Newfoundland. This is expressed in terms of the total number of Senate seats; 16 of the 30 Senate seats of that region.

You will see that essentially this mechanism is designed to introduce into the determination of a national consensus a strong regional representation and the government making its proposals was saying, in essence I believe, that the regional nature of the country is reflected in the Senate, therefore it would be appropriate to use the same kind of formula for determining whether there was a consensus among provincial governments.

## [Interprétation]

ces deux points principaux, savoir: préciser la nature du consentement et fixer la compensation revenant aux provinces non-participantes.

On soutient essentiellement, du début de la page 40 jusqu'à la page 44, que, s'agissant de secteurs qui relèvent exclusivement de la compétence provinciale, il conviendrait d'obtenir un accord unanime avant que le Parlement puisse exercer le pouvoir de dépenser. Le gouvernement propose que le Parlement du Canada retienne le droit d'initiative lui permettant de présenter une résolution ayant trait à un programme fédéral-provincial. Ainsi en serait-il des propositions concernant les pensions, qui ont été établies depuis plusieurs années déjà, mais qui nous servent ici d'illustration.

Le Parlement canadien pourrait soumettre et faire adopter une résolution qu'il transmettra aux provinces pour que les assemblées législatives puissent la débattre. Si les assemblées législatives de trois des quatre divisions sénatoriales, (nous reviendrons tout à l'heure sur ce sujet), se prononçaient en faveur du programme, le Parlement du Canada pourrait adopter une mesure législative finale à cette fin.

Comme vous le savez, il existe dans la Constitution quatre divisions principales auxquelles s'ajoute l'appendice correspondant qui figure dans la constitution de la province de Terre-Neuve. Pour les besoins du présent document, le gouvernement canadien a parlé de quatre divisions. L'Ontario et le Québec forment deux divisions distinctes. Pour déterminer si les divisions de l'Ouest ou si la division de l'Atlantique a voté en faveur de la mesure que nous supposons, il faudrait savoir le nombre de sénateurs qui ont exprimé leur opinion dans la division sénatoriale des provinces en cause. Je ne pourrais mieux faire que de vous fournir des chiffres. Dans l'Ouest, deux des quatre assemblées législatives devraient se prononcer en faveur de la proposition pour engager la division sénatoriale de l'Ouest. Dans la région de l'Atlantique, il en faudrait deux pour la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick ou Terre-Neuve, soit 16 fauteuils sénatoriaux sur les 30 que compte cette région.

Vous constaterez que ce mécanisme vise à introduire une forte représentation régionale dans la détermination du consensus national. En soumettant ces propositions, le gouvernement déclare en essence, que le caractère régional du pays se reflète dans la composition du Sénat. Par conséquent, il conviendrait encore de se fonder sur ce même principe pour déterminer si un accord existe entre les gouvernements provinciaux.

*[Text]*

Once having voted for a shared-costs program, the provinces whose legislatures had favoured the proposition would be required, of course, to enter the arrangement. Other arrangements would be made in respect of the provinces which had voted against it. I am now speaking, of course, as if there had been a consensus with respect to a particular program. This is where you get into the question of compensation in nonparticipating provinces.

The Government of Canada has said in effect it is clearly true, it is a statement of fact, that under present circumstances and in particular in respect of past programs the people of the provinces which decided not to participate in the federal-provincial program within provincial jurisdictions were required to pay taxes to support measures which were applicable in the participating provinces. The suggestion here is that the people of the non-participating provinces should be compensated. As the members know, there was a considerable amount of discussion about what form this compensation ought to take. It is probably not surprising that the provincial governments that favoured this approach to the spending power tended to argue that the provincial governments in the nonparticipating provinces should receive compensation. That is to say, they would get an unconditional grant roughly equal to what they would have received in conditional form had they decided to participate.

The argument against that, of course, is that the government of the province suffered no fiscal penalty; it was the people of the province who suffered a fiscal penalty and therefore the payment should be made to them.

## • 1610

The other argument was that the Government of Canada ought not to collect taxes in a province which was not participating. The problem there is what taxes ought it not to collect? The programs clearly are financed from a composite of revenues, individual income tax, corporate tax, sales tax, customs duties and the rest, and it is not really possible to trace back the amount that any individual taxpayer or that each individual taxpayer has contributed to a program.

Hence the conclusion that the payments should be to persons, and the amount to be paid in a nonparticipating province would be calculated on the basis of the per capita amount being paid to the participating provinces.

*[Interpretation]*

Une fois que les assemblées législatives ont voté en faveur d'un programme conjoint, les provinces intéressées sont tenues d'y participer. D'autres arrangements seront conclus avec les provinces non-participantes. Je parle évidemment du cas où un accord intervient sur un programme déterminé. C'est ici qu'on aborde la question de la compensation aux provinces non-participantes.

Le gouvernement du Canada a nettement et indéniablement déclaré que, dans les circonstances actuelles et surtout en ce qui concerne les programmes déjà existants, les résidents des provinces qui ont décidé de ne pas participer aux programmes fédéraux-provinciaux appliqués dans le cadre des compétences provinciales, étaient néanmoins tenus de contribuer, au moyen d'impôts, au financement de travaux mis en œuvre dans les provinces participantes. On se propose ici de servir une compensation aux habitants des provinces non-participantes. Comme les membres du Comité le savent bien, la forme que devra prendre une telle compensation a fait l'objet de longues discussions. Il n'est pas étonnant dès lors, que les gouvernements provinciaux enclins à soutenir ce point de vue quant au pouvoir de dépenser, aient réclamé le droit de compensation pour les provinces non-participantes. Celles-ci recevraient une subvention inconditionnelle équivalente à celle qu'elles auraient reçue sous forme de subvention conditionnelle si elles avaient décidé de participer au programme.

L'argument contraire à cette thèse consiste à dire que le gouvernement de la province n'a subi aucune pénalisation fiscale, mais bien plutôt les habitants de la province, auxquels le versement compensatoire devrait revenir.

On a soutenu aussi que le gouvernement du Canada ne devra pas percevoir les impôts dans une province non participante. Il s'agit de savoir quels sont les impôts que le gouvernement ne pourrait pas percevoir. Les programmes sont financés par un ensemble de revenus, les impôts sur le revenu des particuliers, la taxe sur les impôts des sociétés, l'impôt sur les ventes, les droits de douane et reste, et il est très difficile de déterminer dans quelle mesure un contribuable a pu avoir financé sa tranche du programme.

D'où la conclusion que les paiements doivent être versés à des personnes, et la somme qui devrait être versée dans ces provinces non participantes devrait être déterminée à partir des sommes versées par chaque contribuable et payées aux provinces participantes.



[Texte]

I would conclude by observing that we are early are speaking here about general shared cost programs, those which apply across the country. Regional programs, ARDA and FRED being outstanding examples, are early would continue to be negotiated under the proposals here outlined between the Government of Canada and the government of the provinces concerned. It would be a little ludicrous to compensate the provinces who are not participating in a FRED program. What that would really mean is that you would have no FRED program.

So these proposals apply essentially to general schemes.

I think, Mr. Chairman, that this covers in broad outline the proposals which the Government of Canada put to the Conference with some of the comments interspersed—I hope I can be forgiven—that the provinces made at the time of the Conference.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Johnson. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Mr. Johnson, in your remarks I thought that you said there was no discussion of whether the provincial spending ever should be limited, and you seem to say that delegates did not question this because it would not have any bearing on the constitutional arrangement. What comes to my mind is some of the spending programs that the Province of Quebec—and other provinces might have them too—such as programs that the Province of Quebec had a few years ago when they were making grants to cultural and educational institutions in New Brunswick, I believe Manitoba, Ontario, to newspapers, to colleges, also to institutions overseas, and then there was also their external affairs program. Did anyone raise the potential danger of provinces spending without limit, thereby affecting constitutional relations? I would see instances where large provinces such as Ontario or B.C. might decide to subsidize programs in neighbouring provinces for certain reasons, political and otherwise. Was this discussed?

**Mr. Johnson:** Two comments, if I may. First of all, I did not mean to leave the impression—and forgive me if I did—that the lack

[Interprétation]

Je conclurais en faisant remarquer que nous parlons ici des programmes généraux à frais partagés, des programmes qui s'appliquent d'un bout à l'autre du pays. Les programmes régionaux, la Loi sur la mise en valeur et le développement des terres agricoles et le fonds pour le développement économique régional étant pris comme exemples frappants, continueraient à être négociés en vertu des propositions qui ont été esquissées ici entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des provinces en question. Il serait un peu ridicule de compenser les provinces qui ne participent pas au fonds pour le développement économique régionale. Il faudrait en conclure que vous n'auriez pas de programme du fonds de développement économique régional.

Ainsi ces propositions s'appliquent essentiellement à des projets généraux.

Je pense, monsieur le président, que je viens de couvrir d'une manière générale les propositions que le gouvernement du Canada a faites à la Conférence et quelques-uns des commentaires que les provinces ont faits au moment de la conférence.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Merci, monsieur Johnson. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Dans vos remarques, monsieur Johnson, vous avez prétendu qu'il n'y avait pas de discussion sur la question de savoir si le pouvoir de dépenser des provinces devrait être restreint, et vous semblez dire que les délégués n'avaient pas contesté ce pouvoir parce qu'il ne pourrait avoir aucune signification sur l'entente constitutionnelle. Il me vient à l'esprit certains des programmes de dépense que la province de Québec, et d'autres provinces également, pourrait avoir comme les programmes que la province de Québec avaient il y a quelques années quand elle consentait des subventions à des institutions culturelles et éducatives du Nouveau-Brunswick, et du Manitoba, à ce qui me semble, et en Ontario, à des journaux, à des collèges et même à des institutions outre-mer; il y avait aussi leur programme d'affaires extérieures. Est-ce que quelqu'un a soulevé l'idée du danger possible du pouvoir de dépenser illimité des provinces, affectant par là même les relations constitutionnelles? Je pourrais voir des exemples où de grandes provinces comme l'Ontario ou la Colombie-Britannique pourraient décider de subventionner des programmes dans des provinces voisines pour certaines raisons politiques et autres. A-t-on étudié cette possibilité?

**M. Johnson:** Puis-je faire des commentaires? Tout d'abord, je n'ai pas voulu laisser l'impression que le manque de discussion se

## [Text]

of discussion centred on this question. It was really that there was not much discussion about unconditional federal grants to the provinces. That is what I was really commenting about.

On the specific issue you raise, however, Mr. Allmand, I do not recall there having been a discussion of this question. There is certainly no record of it in the consensus that emerged from the first working conference or indeed from the last constitutional conference, and my recollection is, and Mr. Lysyk confirms this, that there was no discussion of it.

**Mr. Allmand:** Then am I led to believe that thus far the proposals have been advanced, it has been proposed and almost more or less agreed that there should be changes in the federal government's spending power with certain limitations that were not there before, whereas the provincial spending power has not really been discussed and that in fact there is no limit on provincial spending powers?

**Mr. Johnson:** I could give you a personal view on whether there is a limit on spending power.

**Mr. Allmand:** You might and I will accept it just as your view, purely personal.

**Mr. Johnson:** It really arises from what is said here about the nature of the provincial constituency. I suppose it is a nice question as to how much money a provincial government could spend on the welfare of constituents in other provinces or elsewhere before the residents of the province concerned began to complain. In the case of federal grants to the provincial governments, on the other hand, there is an avowed national purpose being served. That is to say, the government which is raising the taxes—the Government of Canada, the Parliament of Canada—is saying they have a responsibility. There may be disagreement as to whether the Parliament of Canada has a responsibility but it is asserting responsibility in respect of its constituents. In the case of the provincial spending power being exercised beyond its borders, it is asserting a responsibility for constituents which are not its.

I am just saying that I would visualize this personally as being some kind of constraint. It is perfectly fair to say, however, that there has been no constitutional restraint inferred as far as I can recall in discussions with the provinces.

## [Interpretation]

centrait sur cette question. C'était un fait qu'il n'y avait pas beaucoup de discussion au sujet des subventions fédérales aux provinces. Voilà à quoi je faisais allusion.

Sur la question précise que vous soulevez toutefois, monsieur Allmand, je ne me rappelle pas qu'il y ait eu une discussion de cette question. Il n'y a certainement aucun enregistrement relatif à cette question dans l'accord qui a été réalisé à la première conférence de travail ni à la dernière conférence constitutionnelle; sauf erreur, M. Lysyk le confirme, il n'y a pas eu de discussion à ce sujet.

**M. Allmand:** Je suis donc porté à croire qu'en pour autant que les propositions aient été avancées, il a été proposé et plus ou moins accepté qu'il devrait y avoir des changements dans le pouvoir de dépense du gouvernement fédéral avec certaines limites qu'il n'y avait pas auparavant, tandis que le pouvoir de dépense des provinces n'a pas en fait été étudié; en réalité il n'y a aucune limite imposée sur le pouvoir de dépense des provinces.

**M. Johnson:** Je pourrais vous donner mon opinion personnelle à ce sujet.

**M. Allmand:** Vous pourriez le faire et j'accepterais comme une opinion purement personnelle.

**M. Johnson:** Cette question relève en réalité de ce qui a été dit ici au sujet de la nature des circonscriptions provinciales. Je suppose qu'il serait intéressant de se demander combien d'argent un gouvernement provincial pourrait consacrer au bien-être des résidents des circonscriptions des autres provinces; d'ailleurs, avant que les résidents de la province ne commencent à se plaindre. Dans le cas des subventions fédérales aux gouvernements provinciaux, on vise également un but national. Ainsi le gouvernement qui perçoit les impôts—le gouvernement fédéral du Canada—dit qu'il a une responsabilité. Il peut y avoir des divergences d'opinion quant à savoir si le Parlement du Canada a une responsabilité, mais il affirme sa responsabilité en ce qui concerne ses électeurs. Dans le cas du pouvoir de dépenser des gouvernements provinciaux qui dépassent la limite des provinces, il assume une responsabilité pour des électeurs qui ne sont pas les siens.

Je ne fais qu'affirmer que j'estime que cette situation constituerait une sorte de contrainte. Il est parfaitement juste de dire, toutefois, qu'il n'y a pas eu de restriction constitutionnelle implicite en autant que je sache dans les discussions avec les provinces.

[erte]

**Mr. Allmand:** Where I see real difficulties is the external field; not just in the extraprovincial field but in the external field. And we've had maybe not serious cases with respect to Quebec and places like Gabon and forth, but I can visualize instances where the Canadian government may have a certain foreign policy with respect to a country and province A or province B, which might be a large province, might decide to give grants to, for example, Mr. Smith in Rhodesia for a particular education program. That provincial government might decide that they like what Mr. Smith does and give outright grants, with no legislation, merely through spending power.

I have questions in my mind and I am just wondering. It is interesting to note that it was discussed, No. 1, and that you are under the impression that there is no limit although I feel that perhaps it might not be done. I do not know if it will be done or not.

**Mr. Johnson:** No, I said that no limit was agreed in the discussions. I would not want to argue that there is no limit.

**Mr. Allmand:** I see.

**Mr. Johnson:** The second thing I would like to say is that I am very tempted to get into this kind of discussion because I happen to have different views too on this issue. But probably I should defer this, Mr. Chairman, to the time when you would be discussing the whole question of international affairs and the relationship of the spending power to it.

**Senator Lamontagne:** If I may interject, I suppose that in the field where the federal government is prepared at the moment to limit its own spending powers, the factor does not apply at the provincial level because we would have to think up circumstances where a province would have a joint program with the federal government and where the factor does not apply at the moment, at least.

**Mr. Allmand:** That is right.

**Senator Lamontagne:** So that I do not think that the federal government is restricting its spending powers in the fields where the provincial sector's is unlimited, more or less at the moment.

**Mr. Allmand:** I will leave that particular question for the moment. I would like to know what kind of distinction the provinces make between the arguments for unlimited

[Interprétation]

**M. Allmand:** Là où je vois des difficultés réelles, c'est dans le domaine des affaires extérieures; pas seulement le secteur extraprovincial, mais également à l'étranger. L'incident Québec-Gabon n'a peut-être pas causé de problème grave, mais je puis imaginer des cas où le gouvernement canadien peut avoir une certaine politique étrangère en ce qui concerne un pays, une province A ou B, qui peut être importante, pourrait décider d'accorder des subventions à, disons, M. Smith en Rhodésie pour un programme particulier d'éducation. Ce gouvernement provincial pourrait décider qu'il aime ce que M. Smith fait et lui accorder des subventions, sans l'adoption d'une loi, simplement par son pouvoir de dépenser.

Certaines questions m'inquiètent. Il est intéressant de remarquer que cette question n'a pas été discutée, et que vous avez l'impression qu'il n'y a pas de limite même si vous sentez qu'on ne pourrait peut-être pas procéder ainsi. Je n'en sais rien.

**M. Johnson:** Non, j'ai dit qu'il n'y avait pas de limite implicite dans les discussions. Je ne voudrais pas soutenir qu'il n'y ait pas de limite.

**M. Allmand:** Je vois.

**M. Johnson:** Je suis très tenté d'entrer dans cette sorte de discussion parce que j'ai des opinions sur ce problème, mais peut-être devrais-je remettre cette question, monsieur le président, au moment où vous étudierez la question globale des affaires internationales et du pouvoir de dépenser.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je suppose que dans le domaine où le gouvernement fédéral est prêt, à l'heure actuelle, à limiter son propre pouvoir de dépense, ce facteur ne s'applique pas au niveau provincial parce que nous aurions à élaborer des plans où une province aurait un programme conjoint avec le gouvernement fédéral et cette situation ne s'applique pas, pour le moment du moins.

**M. Allmand:** C'est exact.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Ainsi même si je ne pense pas que le gouvernement fédéral restreint son pouvoir de dépense dans les domaines où les secteurs provinciaux sont plus ou moins sans limite pour le moment.

**M. Allmand:** Je vais laisser cette question particulière pour le moment. J'aimerais savoir quelle sorte de distinction les provinces font entre les arguments en faveur du pouvoir de



[Text]

spending power or for spending power of the federal government where on the one hand—let us say the federal government decides to grant subsidies to fisheries. It is fairly obvious that this money is all spent on the West Coast or on the East Coast and the taxes to support those programs are raised throughout Canada. If we spend money on a wheat program it goes to people on the Prairies.

[Interpretation]

dépense illimité ou du pouvoir de dépense du gouvernement fédéral, lorsque le gouvernement fédéral décide d'accorder des subventions dans le domaine des pêches. Il va de soi que cet argent sera entièrement dépensé sur la côte du Pacifique ou sur la côte de l'Atlantique et les impôts pour appuyer ces programmes sont levés dans tout le Canada. Si nous dépensons de l'argent pour un programme concernant le blé, il ira aux gens des provinces des Prairies.

• 1620

That is one type of program. On the other hand we have programs such as the hospitalization program, the Trans-Canada Highway, which are joint programs with provinces; if they undertake the program, we pay 50 per cent. Do the provinces make an objection to the second type of program, the joint programs? What is their real basis for distinction in allowing the first type of program and yet objecting seriously to the second type of program? I do not see that much of a distinction; I think it is a false distinction.

**Mr. Johnson:** I think they probably would argue, sir, that they draw the distinction on purely jurisdictional grounds. It is a matter of provincial jurisdiction that is involved in the shared-cost programs we are talking about.

Certainly the provincial governments are aware, as you very properly point out, that the Parliament of Canada spends more in some provinces than it taxes. It is not only a question of the kinds of projects which you describe but indeed the whole allocation of funds in the several provinces is by no means equal; that is to say you do not spend the same amount in a province that you take in tax from it. The only way I can answer your question is to say the provincial governments are making a distinction on the grounds of jurisdiction.

**Mr. Allmand:** Fine. My final question, Mr. Chairman. Have your officials ever attempted to determine how much was raised in one province and how much was spent or the benefits? I take it that during the provincial election there was an awkward attempt to try to determine this. Are there privileged documents, are there documents or any studies on these matters?

**Mr. Johnson:** There was one study which was—Mr. Balcer asked the question, I am trying to remember the year—it was answered in 1965. It is the only comprehen-

Voilà un genre de programme. D'autre part nous avons des programmes, comme le programme d'hospitalisation, la construction de la route transcanadienne, qui sont des programmes conjoints avec les provinces; si elle entreprennent le programme, nous assumons la moitié des frais. Est-ce que les provinces s'opposent au second genre de programme, les programmes conjoints? Quelle est leur base réelle de distinction en autorisant le premier genre de programme et en s'opposant au second? Je ne vois pas beaucoup la distinction; je pense que c'est une fausse distinction.

**M. Johnson:** Je pense qu'elles diraient probablement, monsieur, qu'elles établissent une distinction sur un terrain purement juridique. Il s'agit d'une question de compétence provinciale qui est en cause dans les programmes frais partagés dont nous parlons.

Certainement les gouvernements des provinces savent, comme vous l'avez fait ressortir avec justesse, que le Parlement du Canada dépense plus dans certaines provinces que les impôts qu'il en reçoit. Ce n'est pas seulement une question de genres de programmes que vous décrivez, mais de toute l'allocation des fonds dans les différentes provinces, qui n'est pas égale; car vous ne dépensez pas le même montant dans une province que vous en recevez par l'impôt. La seule manière dont je puisse répondre à votre question est de dire que les gouvernements provinciaux font une distinction du point de vue de la compétence.

**M. Allmand:** Très bien. Une dernière question, monsieur le président. Est-ce que vos fonctionnaires ont déjà essayé de déterminer combien a été perçu dans une province et combien a été dépensé ou quels ont été les bénéfices? Je crois savoir que pendant l'élection provinciale, on a essayé maladroitement de déterminer cette question. Y a-t-il des documents confidentiels ou des études sur ces questions?

**M. Johnson:** Il y a eu une étude, en 1965 je crois. C'est la seule étude globale qui ait été présentée à la Chambre ou autrement rendue publique. C'est une étude très difficile à faire.

**[Texte]**

ve study that has been tabled in the House otherwise made public. It is a very difficult study to make. There are certain payments and certain revenues which you can trace without very much question, the obvious illustration being the individual income tax, you know where it came from; on the other side it is obvious where your family allowances go. That is no problem.

It is when you try to impute the source of certain revenues, the corporation tax being a fairly obvious one, customs duty is even worse, but we think we know where the corporation tax comes from because we are familiar with it and have been accustomed to finding a particular formula for its allocation in the Income Tax Act of Canada. Senator Lamontagne will recall the bitter discussions we used to have in respect of that allocation formula when there were still tax rental agreements.

On the expenditure side how do you allocate defence? There are two schools of thought: some economists say you ought to allocate the benefits of defence expenditures on the basis of where they ultimately were spent, which means you have to trace through the prime contractor through to the subcontractor to find out where the equipment was bought and so on, clearly, a quite impossible task. The other is to allocate on the benefit basis. There you say we are going to impute benefits on some basis across the country. Give me, that is getting into the difficulties the study but I just wanted to indicate that there is perhaps one of the reasons there have been more comprehensive and exhaustive studies of this subject.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** McQuaid.

**Mr. McQuaid:** Actually I have no questions, Chairman, simply because strangely enough I go along pretty well with the submission of the federal government in connection with these spending powers. But I would like a clarification, Mr. Johnson, if I may, of statement on page 36—I am quoting from the Report:

If Parliament's powers to legislate in the national interest are reasonably broad, its freedom to *spend* to this end, where provincial jurisdiction is involved, could be limited. If on the other hand, its powers to legislate were narrow in relation to

**[Interprétation]**

Il y a certains paiements et revenus qu'on peut suivre sans beaucoup de difficulté; l'impôt sur le revenu des particuliers en est un bon exemple; vous savez d'où il provient; d'autre part il est évident qu'on sait où vont vos allocations familiales. Cette question ne constitue pas un problème.

Le problème est quand vous essayez d'imputer les sources de certains revenus; les impôts sur les sociétés sont le cas le plus manifeste, les droits de douane sont encore pires, mais nous estimons que nous savons d'où provient l'impôt sur les sociétés parce que nous sommes très au courant de la situation et nous avons été habitués à utiliser une formule précise pour son allocation dans la Loi sur l'impôt sur le revenu du Canada. Le sénateur Lamontagne voudra bien se rappeler les discussions amères que nous avons eues en ce qui concerne cette formule d'allocation quand il y avait encore des accords sur des loyers fiscaux.

En ce qui concerne les dépenses, comment allez-vous les allouer pour la défense? Il y a deux écoles de pensée: certains économistes disent que vous devriez allouer des bénéfices des dépenses de défense sur la base de leur destination finale, ce qui signifie que vous devriez les retracer du premier entrepreneur au sous-entrepreneur pour trouver où le matériel a été acheté et ainsi de suite: évidemment c'est une tâche impossible. D'autres croient à l'allocation sur la base des bénéfices. Vous dites que nous avons imputé les bénéfices sur une certaine base dans tout le pays. Pardonnez-moi, nous rentrons dans les difficultés de notre étude, mais je voulais indiquer qu'il s'agit peut-être d'une des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu d'étude plus complète de ce sujet.

**M. Allmand:** Merci.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur McQuaid.

**M. McQuaid:** En fait, je n'ai vraiment pas de questions à poser, monsieur le président, parce que je suis d'accord avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne ce pouvoir de dépenses, mais j'aimerais obtenir une précision. Monsieur Johnson, si possible, sur la déclaration de la page 37—et je la cite à partir du rapport:

Si la compétence qu'a le Parlement de légiférer dans l'intérêt national est assez étendue, le pouvoir qu'il a de *dépenser* à cette fin pourrait être limité dans les domaines qui sont de compétence provinciale. D'un autre côté si le pouvoir qu'a le

**[Text]**

present and potential national needs, the freedom to spend would have to be relatively untrammelled.

Could you explain that?

**Mr. Johnson:** I will try, sir. Let me take an illustration from one of the other working papers you will be discussing: "Income Security and Social Services". The Government of Canada has said that social services ought to remain under exclusive provincial jurisdiction; this would include hospitalization as an illustration. I do not mean to start an argument about this paper but simply to observe that this gives you an illustration of what is meant here.

If the Parliament of Canada had the power to legislate in the field of hospital care, then it would become irrelevant as to whether or not it had the spending power. If on the other hand, the Parliament of Canada has no power to legislate then it is a nice question as to whether it ought to have the power to spend, hence, the generalization, the wider the powers of the Parliament of Canada to legislate the less important the spending power and vice versa.

**Mr. McQuaid:** Yes, I understand. That is all, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, I want to present a point of view that is a little different from that presented in the federal paper, not for the purpose of scoring debating points but for the purpose of hearing Mr. Johnson's comments on them. I think it is a position which is relevant to this discussion because the whole approach of a formula for determining national consensus and so forth has been open to challenge in meetings of the Federal-Provincial Conference from various points of view. Expressed as it is in the federal paper your immediate reaction is to accept it as being a valid position until you hear some of the arguments that surround it. I had the privilege of sitting in on meetings of the Continuing Committee of Officials on the Constitution while I was associated with the Government of Manitoba. One of the most contentious areas, and one of the areas which seemed at the end of the discussion to permit the least satisfactory solution to all the participants was that of determining whether a consensus does exist in light of the federal

**[Interpretation]**

Parlement de légiférer était assez restreint, étant donné les besoins présents et à venir, il lui faudrait conserver un pouvoir de dépenser presque illimité.

Pourriez-vous nous donner quelques explications à ce sujet?

**M. Johnson:** Je vais essayer, monsieur. Permettez-moi de prendre un exemple d'un autre document de travail que vous allez étudier «Sécurité du revenu et services sociaux». Le gouvernement du Canada a dit que les services sociaux devaient rester sous la compétence exclusive des provinces, ce qui comprendrait l'hospitalisation à titre d'exemple. Je ne veux pas commencer un argument à sujet de ce document mais simplement faire remarquer qu'il vous donne une illustration de ce qu'on veut dire ici.

Si le Parlement du Canada avait le pouvoir de légiférer dans le domaine des soins hospitaliers, cette situation n'aurait aucun rapport avec la question de savoir s'il avait ou non le pouvoir de dépenser. D'autre part, si le Parlement du Canada n'a pas le pouvoir de légiférer, eh bien! c'est une question intéressante de savoir s'il devrait avoir oui ou non le pouvoir de dépenser, et ainsi plus le pouvoir de légiférer du Parlement du Canada est important, moins le pouvoir de dépenser l'est et vice versa.

**M. McQuaid:** Oui, je comprends. C'est tout, monsieur le président.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** Monsieur le président, je veux présenter un point de vue qui est un peu différent de celui qui est exposé dans le document fédéral, non pas afin de marquer des points dans le débat mais afin d'entendre les commentaires de M. Johnson à ce sujet. Je pense que c'est une position qui a rapport avec cette discussion parce que l'approche toute entière d'une formule pour déterminer l'accord national a été ouvert au défi dans les réunions de la conférence fédérale-provinciale à différents points de vue. Comme il est exprimé dans le document de travail fédéral, votre réaction immédiate est de l'accepter comme étant une position valable jusqu'à ce que vous entendiez certains des arguments qu'on soulève à ce sujet. J'ai eu le privilège de siéger à des séances du Comité des fonctionnaires sur la Constitution lorsque je travaillais pour le gouvernement du Manitoba. L'un des secteurs les plus discutés et l'un des domaines qui semblait à la fin de l'étude permettre la solution la moins satisfaisante à tous les participants était celui de déterminer



## [Texte]

government exercising a general spending power.

The counter-position presented by the federal government, and so clearly explained by Mr. Johnson, is that the whole attempt to establish a national consensus through the use of a formula is doomed to failure because you will not be able to derive a formula acceptable to all participants; because in effect the process of establishing whether or not the federal government has a right to spend on the basis of the formula entrenched in the constitution is closely analogous to having two amendment formulas in the constitution; and with the additional provision of principle incorporated in the federal paper, those who do not then participate in such a national program, after consensus has been derived, will be compensated in some fashion.

To some extent there is a bonus for non-participation: if you do not participate in these programs it gives the provincial government greater discretionary spending powers, especially if the formula eventually derived results in an unconditional grant being made to nonparticipating provinces.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** But the federal.

**Mr. Rowland:** I know what the federal government says: it would be paid back to taxpayers. Then again you encounter the position in the debate on the utility of such a program being conducted not on the grounds of whether or not the program is useful but whether or not the people want to spend more money on taxes. It gives quite a different character to the debate.

Some participants in the Federal-Provincial Conferences and to people like myself it would seem that the constant resort to a formula is really unnecessary because there is nothing extant as a political process in this country where a government which denies the existence of a consensus where it exists was heavily penalized subsequently at the voting at election time.

30

Accordingly, the federal government's spending power should remain unrestricted, not to the extent of there being a formula which would limit its ability to exercise that spending power, and we should rather concentrate upon the practical objections to the exercise of the spending power by the federal government which is essentially this: that the

## [Interprétation]

si oui ou non un accord existe à la lumière de l'exercice du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral.

La contre-proposition présentée par le gouvernement fédéral et si clairement exprimée par M. Johnson, est que toute tentative d'établir une unanimité nationale en se servant d'une formule est condamnée à l'échec parce qu'on ne sera pas capable de trouver une formule acceptable à tous les participants; parce qu'en fait, la procédure qui consiste à établir si oui ou non le gouvernement fédéral a le droit de dépenser sur la base de la formule qui est établie dans la Constitution est étroitement analogue au fait d'avoir deux formules d'amendement dans la Constitution; et compte tenu de la disposition supplémentaire du principe incorporé dans le document de travail fédéral, ceux qui ne participent pas à ce programme national, après qu'un accord a été obtenu, obtiendront une indemnité d'une manière quelconque.

Jusqu'à un certain point, il y a une prime pour les non-participants. Si vous ne participez pas à ces programmes, vous donnez au gouvernement provincial un pouvoir de dépenser plus discrétionnaire, particulièrement si la formule aboutissait au fait qu'une subvention inconditionnelle soit faite à des provinces non participantes.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Non, mais le fédéral...

**M. Rowland:** Je sais ce que le document de travail fédéral dit: on remboursera les contribuables. De nouveau vous reencontre la position du débat sur l'utilité de diriger un tel programme, non sur le fait de savoir si oui ou non le programme est utile, mais si oui ou non les gens veulent dépenser plus d'argent en impôt, ce qui donne un caractère entièrement différent au débat.

A certains participants des conférences fédérales-provinciales et à des personnes comme moi-même, il semblerait que le fait de recourir constamment à une formule n'est en vérité pas nécessaire parce qu'il existe un processus politique dans le pays où le gouvernement qui assume l'existence d'un accord qui n'existe pas est lourdement pénalisé plus tard au moment des élections.

En conséquence, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral devrait rester sans restriction, même jusqu'au point où il y ait une formule qui limiterait sa capacité à exercer ce pouvoir, et nous nous concentrerions plutôt sur les objections pratiques à l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral qui est essentiellement que les provinces

## [Text]

provinces object to the unrestricted use of the federal spending power because it distorts their priorities. It has that potential. If the federal government says we have a program for medical care and we will participate to the extent of 50 per cent of costs involved, then there is tremendous pressure of provincial governments to participate in that program for obvious reasons.

It has been presented by the Government of Manitoba that one practical way to avoid that kind of a problem is, in effect, to present provinces with a shopping list of federal programs, assuming that, at any given time, there are a number of priorities of roughly equal weight of national concern in the country, and that provinces select from among these, three or four programs which they wish to participate in.

It would not be easy but it is a different approach which leaves the federal spending power unrestricted. It would simply be incumbent upon the federal government, for purely political considerations, to make this sort of option available.

I have gone on much too long. Mr. Johnson is well aware of the arguments and I would like to hear his comments for the edification of the Committee.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am entirely in the hands of the Committee now. You are hearing the bell undoubtedly. This is not the Senate bell.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Joint Chairman, I might suggest we have several alternatives. One would be to adjourn for a period of 20 minutes and return; the second would be to adjourn Mr. Johnson, on this point, until next fall sometime. I doubt if we will be able to get him in now, in the next week, but he may want more time to think over this area anyhow and I am sure we could get him back anytime in the next year, or next week as well if you wanted to arrange it that way.

Or thirdly, perhaps the senators here, if they have enough questions, could just carry on with Mr. Johnson while we were away and we could simply return to the meeting without having noticed the absence of a quorum in the meantime.

**An hon. Member:** I suggest we do the latter so as to get the benefit of Mr. Johnson's presence.

## [Interpretation]

s'objectent à l'utilisation sans limite du pouvoir de dépenser fédéral parce qu'il modifierait leur liste de priorités. Si le gouvernement fédéral dit que nous avons un programme pour les soins médicaux et si nous assumons la moitié des frais, il y aura une pression terrible des gouvernements provinciaux afin de participer dans ce programme pour des raisons évidentes.

Il a été proposé par le gouvernement du Manitoba qu'un moyen pratique d'éviter cette sorte de problème est, en fait, de présenter aux provinces une liste de programmes fédéraux, en supposant qu'à un moment donné, il y aura un nombre de priorités d'à peu près le même poids d'intérêt national dans le pays et que les provinces choisiront trois ou quatre programmes auxquels elles veulent participer. Ce ne sera pas facile, mais c'est une approche différente qui laisse le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral sans limite. Il reviendrait tout simplement au gouvernement fédéral, pour des considérations purement politiques, de rendre disponible cette sorte d'option. J'ai parlé trop longtemps. M. Johnson est bien au courant des arguments et j'aimerais entendre ses commentaires.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je suis entièrement dans les mains du Comité maintenant. Vous entendez sans doute la cloche. Ce n'est pas la cloche du Sénat.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le coprésident, nous pouvons procéder de différentes façons. L'une serait que nous nous retirerions pour une période de 20 minutes et que nous revenions ensuite; l'autre serait que nous ajournions les discussions de M. Johnson sur ce point jusqu'à l'automne prochain. Je crains que nous ne soyons pas capables de faire venir maintenant, la semaine prochaine, mais il peut vouloir plus de temps pour penser à ce sujet maintenant et je suis sûr que nous pourrions le faire comparaitre la semaine prochaine, ou la semaine prochaine aussi bien, si vous voulez arranger la situation de cette façon.

Enfin peut-être que les sénateurs qui sont ici, s'ils ont assez de questions à poser pourraient continuer avec M. Johnson pendant que nous nous absenterions et nous pourrions simplement revenir à la réunion sans avoir remarqué l'absence d'un quorum dans l'intervalle.

**Une voix:** Je propose que nous procédions comme vous venez de le décrire en dernier lieu de façon à obtenir tous les avantages de la présence de M. Johnson.

[Texte]

**The Joint Chairman (senator Lamontagne):** Why do you not pair?

**An hon. Member:** Has anybody inquired as to how long the bells might ring before we vote?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The bells are likely to ring for 10 or 15 minutes. I think that Mr. Johnson could answer Mr. Rowland's question, at least, before we go, and perhaps we should settle...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Are pairing arrangements still exist in the House?

**An hon. Member:** No.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Why?

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, may I suggest that the answer to Mr. Rowland's question be delayed until we come back. In the meantime, perhaps the senators could carry on with other questions to the witness. I would like to hear the answer to Mr. Rowland's question. I would not like to rise...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We will adjourn then. We will try to enter into Mr. Johnson informally.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. We will be back in about 20 minutes, I expect.

**Mr. Lachance:** I do not think we will be back before 45 minutes, Mr. Chairman. The bell is going to ring more than 15 minutes. It is not a set vote. It may take easily 20 to 25 minutes and about 15 minutes for the vote.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. We have timed votes. They take 8 minutes.

**Mr. Lachance:** So, 40 minutes at the least.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** He could not come back in the next few days?

**Mr. Johnson:** No. I have Treasury Board meetings, I'm afraid.

**An hon. Member:** How long have you got before you have to go to the House?

**Mr. Johnson:** That is what I was wondering.

[Interprétation]

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Pourquoi ne vous absentez-vous pas en même temps?

**Une voix:** Est-ce que quelqu'un a demandé pendant combien de temps les cloches vont sonner avant le vote?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Les cloches vont probablement sonner pendant 10 ou 15 minutes. Je pense que M. Johnson pourrait répondre à la question de M. Rowland avant que nous ne nous en allions, mais peut-être devrions-nous régler...

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Est-ce que des arrangements à propos des abstentions simultanées existent toujours à la Chambre?

**Une voix:** Non.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Non?

**M. McQuaid:** Monsieur le président, puis-je proposer que la réponse à la question de M. Rowland soit retardée jusqu'à notre retour. Dans l'intervalle, les sénateurs pourront peut-être continuer à poser d'autres questions au témoin. J'aimerais attendre la réponse à la question de M. Rowland. Je ne voudrais pas soulever...

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Nous allons donc lever la séance. Nous allons essayer d'occuper M. Johnson en privé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Nous serons de retour dans environ 20 minutes.

**M. Lachance:** Je ne pense pas que nous soyons de retour avant 45 minutes, monsieur le président. La cloche va sonner plus de 15 minutes. Ce n'est pas un vote à heure fixe. On peut prendre facilement 20 à 25 minutes, et environ 15 minutes pour le vote.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. J'ai calculé la durée des votes. Ils prennent 8 minutes.

**M. Lachance:** Donc 40 minutes au moins.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Ne pourriez-vous pas revenir au cours des prochains jours?

**M. Johnson:** Non. Je dois assister à des réunions du Conseil du trésor.

**Une voix:** Combien de temps avez-vous avant de partir pour la Chambre?

**M. Johnson:** Voilà justement ce que je me demande.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would say we would have another 5 minutes easily.

**Senator McDonald:** Could you answer the question that is before the Committee now, in 5 minutes?

**Mr. Johnson:** I could do that and perhaps, Mr. Joint-Chairman, somebody might be sent out to find out how soon the vote will be taken.

**An hon. Member:** We will tell them to keep the bell ringing until you have answered the question.

**Mr. Johnson:** Mr. Chairman, I think the nub of Mr. Rowland's observation and questions was whether or not a consensus of the provincial legislatures was desirable.

**Mr. Rowland:** Yes. Whether that should be considered the national consensus...

**Mr. Johnson:** That is right,...

**Mr. Rowland:** ...rather than the consensus in the Parliament of Canada.

**Mr. Johnson:** ... and the Manitoba Government as I recall and understood their position, Mr. Rowland, was that, as an alternative to requiring a provincial consensus, it would be better to offer a menu of programs so as to make sure that each provincial government got something that it wanted and therefore rendered unnecessary the seeking of a consensus among provincial legislatures, in effect, one program.

The comments which were made in this respect, as you will recall, were essentially these. We are talking about programs within exclusive provincial jurisdiction. It is a matter as to whether or not the provincial governments are going to embark upon programs within their jurisdiction. This being the case, it seemed to the Government of Canada reasonable to expect to seek a consensus among provincial legislatures.

It would technically be possible, I think it is fair to say, to seek menu of programs which would render unnecessary this kind of choice or render unnecessary the kind of compensation that is proposed in the federal paper. I say theoretically because of the great difficulty of coming up with a menu in respect of major programs. Here we are talking about Medicare, \$1 billion, with the federal share being approximately one half of that; and hospitalization which is rising, I forget the figure, but it is way over a billion

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je dirais que nous avons au moins encore 5 minutes.

**Le sénateur McDonald:** Pourriez-vous répondre à la question qui est soumise maintenant au Comité en 5 minutes?

**M. Johnson:** Je pourrais le faire, et peut-être monsieur le coprésident, on pourrait envoyer quelqu'un pour s'informer du moment où aura lieu le vote.

**Une voix:** Nous leur dirons de continuer à sonner la cloche jusqu'à ce que vous ayez répondu à la question.

**M. Johnson:** Monsieur le président, je pense que les remarques et les questions de M. Rowland tournent autour de la question de savoir si oui ou non à un accord des législatures provinciales est souhaitable.

**M. Rowland:** Oui. Si l'on devrait le considérer comme accord national...

**M. Johnson:** C'est exact...

**M. Rowland:** ...plutôt que comme accord au Parlement du Canada.

**M. Johnson:** ...et le gouvernement du Manitoba, si j'ai bien compris sa proposition monsieur Rowland, pensait que, comme alternative à l'obtention d'un accord provincial, il serait mieux d'offrir un ensemble de programmes de façon que chaque gouvernement provincial puisse obtenir ce qu'il veut rendre inutile la recherche d'un accord entre les législatures provinciales, en fait, un seul programme.

Les commentaires qui ont été faits à ce sujet, vous vous en souviendrez, étaient essentiellement les suivants. Nous parlons de programmes dans le cadre d'une compétence provinciale exclusive. C'est une question de savoir si oui ou non les gouvernements provinciaux vont participer à des programmes qui font partie de leur compétence. Il a semblé raisonnable au gouvernement du Canada de chercher à obtenir un accord entre les législatures provinciales.

Il serait techniquement possible, je pense qu'il est bon de le dire, d'essayer de trouver un échantillonnage de programmes qui rendrait inutile ce genre de choix la sorte de dédomnité qui est proposée dans le document de travail fédéral. Je dis théoriquement à cause de la grande difficulté qui consiste à établir un pareil choix de programmes importants. Ici nous parlons de l'assurance-maladie d'un milliard de dollars dont la part fédérale est environ la moitié, et de l'assurance-hospitalisation dont le chiffre va en augmentant, et

[Texte]

and a half dollars. Even Parliament's ingenuity might have to be stretched to dream up a sufficient variety of programs so that a particular province or provinces would have another menu.

I remember one provincial official saying to me at coffee when this discussion was taking place—I should not say this, it is on the record, is it not—that this would just encourage the Government of Canada to come up with even more shared-cost programs. But this was the kind of discussion I think, Mr. Chairman, that was taking place.

**Mr. Rowland:** You see, the point Mr. Chairman, is this, that the essential difference is that of accepting the federal government's spending power as being unrestricted and that of imposing a severe restriction on it in the constitution. That is the debate really.

**Mr. Johnson:** Yes. That is the central issue, whether there should be any constraint whatever on the spending powers.

**Mr. Rowland:** Yes.

**The Joint Chairman (Seantor Lamontagne):** We are told you still have a good five minutes.

**Senator McDonald:** Could I ask one question, Mr. Chairman, in light of the questions from my colleague from Manitoba. Has any discussion taken place with respect to reassigning responsibilities under the constitution? It seems to me that when responsibility was assigned 100 years ago, no one could have imagined the growth that would take place in some areas and especially in those responsibilities that have been given to the provinces. Is there no possibility of reassigning responsibilities and perhaps the federal government taking over some of the sole responsibilities of provincial governments?

1640

**Mr. Johnson:** I will answer quickly, Senator, so as not to effect a change in government.

The distribution of powers is being considered step by step, element by element. The first two elements that were discussed were taxing powers and the spending powers. The first program element was income security and social services. So it is true that the federal and provincial governments will be discussing, presumably, the whole of the distribution of powers.

[Interprétation]

J'ai oublié, mais dépasse 1 milliard et demi de dollars. Il va de soi qu'on pourra étendre l'ingéniosité parlementaire pour arriver à mettre au point un choix suffisant de programmes si bien qu'une ou plusieurs provinces particulières puissent avoir un choix différent.

Je me souviens qu'un fonctionnaire provincial m'a dit que lorsque cette discussion avait lieu, cette situation encouragerait le gouvernement du Canada à avoir encore plus de programmes conjoints, mais voilà le genre de discussions qui a eu lieu, monsieur le président.

**M. Rowland:** Vous comprenez, monsieur le président, que la différence essentielle est celle d'accepter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral comme étant sans limite et celle d'imposer une sévère restriction sur ce pouvoir dans la Constitution. Voilà où se trouve vraiment tout le débat.

**M. Johnson:** Oui. C'est le problème principal de savoir s'il devrait y avoir une certaine contrainte sur le pouvoir de dépenser.

**M. Rowland:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Lamontagne):** On nous dit que vous avez encore 5 bonnes minutes.

**Le sénateur McDonald:** Pourrais-je demander, monsieur le président, à la lumière des questions posées par mon collègue du Manitoba, si des discussions ont eu lieu au sujet de la nouvelle assignation des responsabilités en vertu de la Constitution? Il me semble que quand cette responsabilité a été assignée il y a cent ans, personne n'aurait pu imaginer le développement qui s'est produit dans certains secteurs, et spécialement dans les charges qui ont été données aux provinces. N'est-il pas possible à assigner de nouveau ces responsabilités et que peut-être le gouvernement fédéral prenne certaines des charges des gouvernements provinciaux d'aujourd'hui?

**M. Johnson:** Je vais répondre rapidement, monsieur le sénateur, de façon à ne pas effectuer un changement dans le gouvernement.

La distribution des pouvoirs est considérée étape par étape, élément par élément. Les deux premiers éléments qui ont été étudiés étaient les pouvoirs d'imposer et le pouvoir de dépenser. Le premier élément du programme était la sécurité du revenu et les services sociaux. Il est donc vrai que les gouvernements fédéral et provinciaux discuteront probablement de l'ensemble de la distribution des pouvoirs.

## [Text]

**Senator McDonald:** Will be, but there have not been any discussions in this area to date?

**Mr. Johnson:** Not a complete discussion, no sir.

**Senator McDonald:** I am wondering if that is not a better way of approaching it than having a menu to pick from. I am afraid we will have people moving from one area to another because they like the menu better in Joe's restaurant than they did in Pete's, and I think if you are going to have national programs...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Well, do we agree to come back or do we adjourn? I will ask the question. Are you prepared to come back?

**An hon. Member:** We cannot decide before 5.15 p.m.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps not, but that might still give us half an hour. How many are prepared to come back? Good. Well, let us do that then.

**An hon. Member:** We will leave everything here, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The Committee is recessed.

(AFTER RECESS)

• 1710

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We will resume our meeting.

**Mr. Rowland,** do you have further questions?

**Mr. Rowland:** With respect to a restriction imposed upon the federal spending power in the Constitution, would you say that this has implications in respect of where residual power in the Constitution lies and how one determines when a problem has reached sufficient proportions to come under that section of the present Constitution having to do with peace, order and good government, and the power of the federal government to act in a national emergency? Would you consider this entrenchment of a formula for determining consensus in the Constitution as having an effect on both residual powers and the power of the federal government to act in the national interest, should it be accomplished?

## [Interpretation]

**Le sénateur McDonald:** Peut-être mais il n'y a pas encore eu de discussions dans ce domaine jusqu'à présent?

**M. Johnson:** Non, pas de discussion complète, monsieur.

**Le sénateur McDonald:** Je me demande si ce n'est pas une meilleure façon d'aborder le problème que d'avoir un échantillonnage dans lequel faire un choix. Je crains que les gens n'aillent d'un secteur à l'autre, et je pense que si vous avez des programmes nationaux...

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Sommes-nous d'accord pour revenir ou pour terminer la séance? Je vais vous poser la question. Êtes-vous prêts à revenir?

**Une voix:** Nous ne pouvons pas décider avant 4h15 cet après-midi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être que non, mais nous pourrions avoir encore une demi-heure. Combien d'entre vous sont prêts à revenir? Procédons ainsi alors.

**Une voix:** Nous laisserons tout ici, monsieur le président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** La séance du Comité est suspendue.

(REPRISE DE LA SÉANCE)

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Nous allons reprendre notre réunion.

**Monsieur Rowland,** est-ce que vous avez des questions à poser?

**M. Rowland:** En ce qui concerne une restriction imposée sur le pouvoir de dépenses fédérales dans la Constitution, diriez-vous qu'elle a des répercussions sur le pouvoir résiduaire de la Constitution et pourriez-vous nous dire comment on détermine quand un problème a atteint des proportions suffisantes pour tomber sous cet article de la Constitution actuelle qui concerne la paix, l'ordre et un bon gouvernement, et le pouvoir du gouvernement fédéral d'agir lors d'une crise nationale? Considéreriez-vous cet établissement d'une formule pour déterminer l'engagement dans la Constitution comme ayant un effet sur les pouvoirs résiduaire et sur le pouvoir du gouvernement fédéral d'agir dans l'intérêt national, le cas échéant?



[Texte]

**Mr. Johnson:** I think I would refer to an answer I gave earlier in respect of page 36, where I observed that the importance of the pending power relates to the distribution of powers as such. Since the residual power has to do with the power to legislate, I think I would give the same sort of answer to your question as I did earlier. Here we are speaking of the power of Parliament to take the initiative in respect of provincial jurisdiction. The larger that jurisdiction is the more likely it is that Parliament will want to have a wide pending power.

**Mr. Rowland:** I have one final question, Mr. Chairman, which takes us away from the pending power for a moment. However, I think the members of the Senate and the Commons present have heard enough this afternoon to indicate that there are some difficulties associated with the current approach to a piecemeal examination of the Constitution area by area. Perhaps what has been accomplished in the various meetings so far, and it is no small achievement, is to define more precisely those areas where there are problems and what those problems are. I doubt if the accomplishments have gone too much farther beyond that.

I would ask, Mr. Johnson—I realize that what he will say will be his own opinion but it is a valuable one since he has been so closely involved—if he now thinks that perhaps the time has arrived for us to abandon this process for a period of time—we may have to come back to it again later—and have future Constitutional Conferences consider a new Constitution.

1720

**Mr. Johnson:** Mr. Chairman, I would be inclined to answer that in this way. When the Government of Canada, and obviously each provincial government must make the same argument, reaches the conclusion that it has examined carefully enough all aspects of the Constitution that is able to present a comprehensive constitutional proposal, that is the point at which the comprehensive approach becomes possible.

**Mr. Rowland:** Do you think that point has been reached?

**Mr. Johnson:** I now work in the Treasury Board, Mr. Rowland, where we reach points of the time.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Gibson.

[Interprétation]

**M. Johnson:** Je pense que je me reporterais à une réponse que j'ai donnée plus tôt au sujet de la page 37, où j'ai observé que l'importance du pouvoir de dépenser se rattache à la distribution des pouvoirs. Étant donné que le pouvoir résiduaire concerne le pouvoir de légiférer, je pense que je donnerais la même sorte de réponse à votre question comme je l'ai fait plus tôt. Ici nous parlons du pouvoir du Parlement de prendre l'initiative en ce qui concerne la compétence provinciale. Plus grande est cette compétence plus il est probable que le Parlement voudra avoir un vaste pouvoir de dépenser.

**M. Rowland:** J'ai une dernière question, monsieur le président, qui nous éloigne du sujet du pouvoir de dépenser pour un moment. Toutefois, je pense que les membres du Sénat et de la Chambre qui sont présents en ont entendu assez cet après-midi pour indiquer qu'il y a quelques difficultés associées avec la manière courante d'examiner la Constitution secteur par secteur. Peut-être que ce qui a été réalisé au cours des différentes séances jusqu'à présent, et ce n'est pas une petite tâche, est de définir plus précisément les secteurs où il y a des problèmes et quels sont ces problèmes. Je ne crois pas que les réalisations soient allées bien au-delà.

Je voudrais demander à M. Johnson—je sais que ce qu'il dira est sa propre opinion, mais que c'est une opinion valable étant donné qu'il a été si étroitement mêlé à ces questions—s'il pense que le temps est arrivé pour nous d'abandonner cette procédure pendant une période de temps—nous pourrions y revenir plus tard—et que les conférences constitutionnelles de l'avenir étudient un projet de constitution.

**M. Johnson:** Voici la réponse que je pourrais donner. Lorsque le gouvernement du Canada, et de toute évidence, chaque gouvernement provincial doit tirer la même conclusion, a décidé qu'il a examiné assez minutieusement tous les aspects de la constitution pour pouvoir présenter une proposition constitutionnelle détaillée, c'est alors le moment de trouver la formule globale.

**M. Rowland:** Pensez-vous qu'on ait déjà atteint ce moment?

**M. Johnson:** Je suis maintenant au Conseil du Trésor, monsieur Rowland, où nous arrivons à des solutions tout le temps.

**M. Rowland:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Gibson.

[Text]

**Mr. Gibson:** Dealing with Mr. Rowland's observation with respect to division of powers, Mr. Johnson, I understand the divisional powers are reasonably well defined by Sections 91 and 92. With that background, has there been any radical assault on the division of powers as they exist between Sections 91 and 92?

Also, could you do it in any other way than piecemeal? Surely that is the only way you can discuss these issues. You cannot simply take every item in the two sections and bundle them up and discuss them at once. Is not the only rational way to deal with it to take, say, transportation or some such subject and discuss it and see if it needs change?

**Mr. Johnson:** This certainly was the approach which was being followed among the advisers when I was associated with the work, obviously giving priority attention to the areas about which there were either differences of opinion or about which the government of Canada felt particularly strongly.

As to your first question, the business of radical assault, I think probably the answer is no, no comprehensive assault. This relates to your second question, obviously. What has arisen has been disputes over particular areas, the spending power, the taxing power. It is public knowledge that there have been meetings as to the regulation of securities issued in trading. This sort of item by item difference of opinion is what one has seen at the federal-provincial meetings. There has been, in short, no real comprehensive analysis of the distribution of powers until the one now under way.

**Mr. Gibson:** I do not know whether this strictly relates to the subject before us, but I will try this question, Mr. Chairman.

Is it possible by reference to the Supreme Court of Canada to define the existing peace, order and good government limits, in other words to test out, say, rent controls or something like that? Is there anything to prevent the federal government referring the issue as it exists now to the Supreme Court of Canada for a reference without an actual confrontation?

**Mr. K. Lysyk (Adviser, Constitutional Review Section, Privy Council Office):** There is no obstacle in law to referring any question at all to the Supreme Court of Canada but how satisfactory an answer the Supreme Court could give in the abstract to such a far-reaching question is quite another matter. I do not know if that meets your question but under the existing legislation certainly the machi-

[Interpretation]

**M. Gibson:** A propos des remarques de Mr. Rowland au sujet de la répartition des pouvoirs, je crois comprendre, monsieur Johnson que la répartition des pouvoirs est assez bien définie aux articles 91 et 92 de la Constitution. Dans ce contexte, je me demande s'il y a eu une attaque radicale contre la division des pouvoirs définie à ces articles.

De plus, peut-on aborder ces questions autrement que par étapes. C'est sûrement la seule façon d'aborder ces questions. On ne peut pas prendre toutes ces questions, les combiner et les examiner d'un seul coup. N'est-ce pas la seule façon rationnelle d'aborder la question des transports, mettons, d'étudier et de voir si des changements s'imposent.

**M. Johnson:** C'était la méthode que suivaient les conseillers lorsque je collaborais à ce travail. On accordait une priorité aux secteurs où il y avait des divergences d'opinion ou au sujet desquels le gouvernement du Canada avait une position bien ferme.

Quant à cette attaque radicale dont vous parliez, la réponse est non, il n'y a eu aucune attaque globale. Ce point se rattache sans doute à votre deuxième question. Les conflits ont porté sur certains domaines particuliers comme le pouvoir de dépenser et les pouvoirs d'imposer. On sait qu'il y a eu des réunions pour réglementer l'émission des titres commerciaux. Ce sont des sujets particuliers comme ceux-ci qui ont soulevé des divergences d'opinions aux conférences fédérales-provinciales. Il n'y a pas eu d'analyse détaillée de la répartition des pouvoirs, sauf celle qui poursuit actuellement.

**M. Gibson:** Je ne sais pas si ma prochaine question se rattache au sujet dont nous sommes saisis, mais je vais tout de même poser, monsieur le président.

La Cour suprême du Canada pourrait-elle être chargée de définir les limites du bon gouvernement, par exemple, dans le domaine du contrôle des loyers? Quelque chose empêcherait-il le gouvernement fédéral de confier la question à la Cour suprême du Canada sans qu'il y ait confrontation?

**M. K. Lysyk (conseiller, Section de la révision constitutionnelle, Bureau du Conseil privé):** Il n'y a aucun obstacle juridique, mais je me demande jusqu'à quel point la réponse que pourrait donner la Cour suprême à une question si abstraite serait satisfaisante. Toutefois, rien n'empêche le gouverneur en conseil de soumettre toute question à la Cour suprême.

[Texte]

ery is there to direct any question that the Governor in Council wants to direct to the Supreme Court of Canada.

**Mr. Gibson:** May I ask Mr. Johnson or you, sir, if the question of rent controls was posed as an anti-inflation measure do you not think that would be likely to have quite a profound effect on whether rent controls could be brought in federally, if there was a favourable decision from the Supreme Court of Canada?

**Mr. Johnson:** Are you good at hypothetical questions? I am not.

**Mr. Lysyk:** Do not take it as a hypothetical legal question. I am not sure I got the full intent.

**Mr. Gibson:** The implication of the question is that in certain areas we are not sure whether we have authority to do certain things, such as impose rent controls. Do you think it would be a useful operation to refer such questions to the Supreme Court of Canada before testing it out in actual practice and then having the Supreme Court later on upset the whole appellation by saying there is no jurisdiction to impose such legislation? Would it not be better in this area to sometimes probe a bit and get definitive rulings before bringing in legislation rather than later?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Gibson, we will devote an afternoon to the Supreme Court of Canada very soon and the whole problem of the judiciary. You might get perhaps a better answer to that question from these people than from Mr. Johnson.

**Mr. Gibson:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. MacGuigan.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The question I would like to begin with is related to the one Mr. Rowland was raising, though I think perhaps it is different enough to be a different question.

**Mr. Johnson,** many people believe that if the type of proposals which are here being made by the government of Canada had been in effect 20 years ago we would have no social welfare program in Canada at all—that hospital insurance and most of the things mentioned on pages 52 and 53 of the government document never could have been brought into effect. Certainly this would seem to be the case at least with respect to Medicare. I have

[Interprétation]

**M. Gibson:** J'aimerais demander à M. Johnson ou à vous, monsieur, si la question du contrôle des loyers était envisagée comme mesure anti-inflationniste, ne croyez-vous pas qu'une décision dans ce sens pourrait avoir des conséquences profondes sur la possibilité d'établir des normes fédérales dans ce domaine, dans le cas d'une décision favorable de la Cour suprême du Canada?

**M. Johnson:** Aimez-vous les questions hypothétiques? Pas moi.

**M. Lysyk:** Ne l'envisagez pas comme une question juridique hypothétique. Je ne suis pas certain de vous avoir bien compris.

**M. Gibson:** La question se ramène à ceci. Dans certains secteurs, nous ne sommes pas certains d'avoir l'autorité pour prendre certaines mesures, comme d'imposer le contrôle des loyers. Pensez-vous qu'il serait utile de déférer de telles questions à la Cour suprême du Canada avant d'appliquer la mesure en pratique et de voir ensuite la Cour suprême décider que nous n'avons pas la compétence voulue pour imposer une telle mesure. Ne serait-il pas mieux d'approfondir la question et d'obtenir une opinion juridique avant d'adopter une telle mesure plutôt qu'après?

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur Gibson, nous consacrerons sous peu un après-midi à l'étude de la Cour suprême et du pouvoir judiciaire. Nous pourrions peut-être obtenir une meilleure réponse de ces gens que de M. Johnson.

**M. Gibson:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Monsieur MacGuigan.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ma question se rattache à celle de M. Rowland.

Monsieur Johnson, bon nombre de personnes pensent que, si les propositions qui sont mises de l'avant par le gouvernement du Canada avaient pris effet il y a 20 ans, nous n'aurions aucun programme social au Canada, nous n'aurions pas pu avoir l'assurance-hospitalisation et la plupart des mesures énumérées aux pages 52 et 53 du document du gouvernement. Ce semblerait du moins être vrai dans le cas de l'assurance-frais médi-



*[Text]*

not researched the reason for the agreement or disagreement of the provinces to the earlier programs, but at least the people who are worried about this are concerned about the lack of provincial concern.

I suppose we might say that provincial governments are elected on rather different issues and quite often with different philosophical positions from those of the national government and you are likely to get quite a different point of view. Now perhaps this should not be the major or only consideration in deciding whether or not to have such restraints on the spending power, but I would be interested in your reflections as to the question that I posed.

**Mr. Johnson:** I think there are two sides to the question, Mr. Chairman. One of course is that under this proposal it would be possible for two provinces, Ontario and Quebec, or a combination of three provinces, one of Ontario and Quebec plus two from the Atlantic or two from the West, to block the use of the spending power.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** In that restricted field.

**Mr. Johnson:** In that field. The other side of the question, however, is implicit in what you said, namely the grounds of opposition to the proposals. Until now, in my observation of federal-provincial discussions of shared-cost programs, there have been two grounds of opposition usually advanced, one was that the program was unwise and the other that it was improper for the government of Canada to embark upon that initiative. Therefore the other side of the question, it seems to me, is whether having legitimized the spending power in the Constitution in the fashion here proposed you would not then have narrowed down the area of dispute or difference between the provincial governments and the government of Canada as to the rights and wrongs of the program. You people are politicians in the House of Commons and you would be able to judge better than I what the dynamics of the political process would be had there been a clear debate in ten legislatures and in Parliament as to the rights and wrongs of Medicare.

• 1730

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps the gains of putting the spending power into the Constitution are more illusory than real because, despite provincial objections, the federal government has largely gone ahead and implemented these programs. Even though this, as you say, has remained a matter of political debate, putting it in the

*[Interpretation]*

caux. Je ne me suis pas renseigné sur les raisons de l'accord ou du désaccord des provinces au sujet des programmes antérieurs mais certaines personnes s'inquiètent du manque d'intérêt provincial.

Je suppose qu'on pourrait dire que les gouvernements provinciaux sont élus à cause de questions différentes et prennent assez souvent des positions différentes de celles du gouvernement fédéral. Ce ne devrait peut-être pas être le seul facteur qui pourrait militer en faveur des restrictions du pouvoir de dépenser, mais j'aimerais avoir votre opinion sur ce point.

**Mr. Johnson:** Il y a deux aspects à cette question, monsieur le président. En vertu de cette proposition, deux provinces, l'Ontario et le Québec, ou une combinaison de trois provinces, l'une de l'Ontario et du Québec et deux des provinces Atlantiques ou deux de l'Ouest pourraient bloquer l'utilisation du pouvoir de dépenser.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Dans ce domaine restreint.

**Mr. Johnson:** Dans ce domaine. L'autre aspect de la question, toutefois, est compris dans ce que vous avez dit, à savoir les motifs d'opposition aux propositions. D'après ma connaissance des discussions fédérales-provinciales sur les programmes à frais partagés, il y a eu des motifs d'opposition qui ont été invoqués, l'un que le programme n'était pas sage, l'autre que le gouvernement du Canada n'avait pas la compétence voulue pour lancer une telle initiative. L'autre aspect de la question se ramène à savoir si, après avoir étalé le pouvoir de dépenser dans la constitution l'endroit qu'on le propose, on ne rétrécirait pas les domaines de conflits et de divergences entre les gouvernements aux bons et mauvais coûts du programme. Vous êtes des politiciens à la Chambre des Communes et vous pouvez juger mieux que moi quelle serait l'impulsion à un processus politique s'il y avait un débat préalable dans les 10 assemblées provinciales et au Parlement quant aux aspects justes et injustes de l'assurance-frais médicaux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Les avantages d'inclure le droit de dépenser dans la constitution sont peut-être plus illusoirs que réels parce qu'en dépit des objections provinciales le gouvernement fédéral est intervenu et a mis en vigueur ce programme. Même à ce point est toujours une question de détails politiques, son inclusion dans la constitution

[Texte]

Constitution would remove it from being debated politically but conceivably the loss here from the federal viewpoint is greater than the gain. I realize this is a question which has two sides and probably could be argued indefinitely.

**The Joint Chairman (Sen. Lamontagne):** As supplementary, if you would allow me,...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Certainly.

**The Joint Chairman (Sen. Lamontagne):** ...do you not think that with this kind of proposal, that it might be awfully tempting for the federal government, when it sees a real issue, a real problem, to want to solve it efficiently instead of offering a joint program, to use its unlimited spending power to give money to individuals. So that, as a result of that amendment, let us say, we will have greater centralization than we have today. We might have a lot of these joint programs as national programs.

**Mr. Johnson:** I suppose it is true, sir, that there are programs where governments have questions as to whether they will seek to achieve them via provincial administration or grants to institutions or to individuals. Certainly, I would judge as you do that, if the use of conditional grants to the provinces were really blocked, governments might be a little bit more ingenious in other directions.

I would, if I may though, add another commentary on this business of the consensus and how much of an obstacle this may or may not come in any such revision. I think it is perhaps fair to observe that federal governments have, in any event, preoccupied themselves with the question of provincial consensus.

I remember well the formula proposed in federal legislation under the administration of Mr. St. Laurent which provided that, if I remember correctly, the assent of one half of the provinces representing one half of the population of Canada would be required before proceeding with the hospital insurance legislation. This was the formal form that this particular concern took at that time.

On other occasions, I would imagine that the federal governments have at least been concerned with the whole question of consultation and consent even though there was no specific formula for determining consensus.

**Mr. Rowland:** If I may, just a supplementary to that. With respect to the hospitalization program, Mr. Johnson, although this was Mr. St-Laurent's initial position, it is correct,

[Interprétation]

éliminerait cet aspect, et cette perte dépasserait les avantages du point de vue fédéral. Cette question revêt deux aspects et pourrait débattre indéfiniment.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Comme question complémentaire, si vous me le permettez...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Certainement.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** ...ne pensez-vous pas qu'avec une telle proposition il serait tentant pour le gouvernement fédéral, lorsqu'il voit un vrai problème, d'essayer de le régler de façon efficace au lieu d'offrir un programme conjoint, d'utiliser son pouvoir de dépenser illimité pour donner des sommes aux particuliers. Par suite de cet amendement, nous aurons une plus grande centralisation. Nous aurons peut-être bon nombre de programmes conjoints comme programmes nationaux.

**M. Johnson:** Certains programmes renferment des options de réalisation par l'entremise de l'administration provinciale ou par voie de subventions aux institutions et aux particuliers. J'estime comme vous que, si la route de subventions conditionnelles aux provinces était bloquée, les gouvernements pourraient trouver d'autres façons de contourner cette difficulté.

J'aimerais ajouter un autre commentaire sur la question de cet accord et sur l'ampleur de l'obstacle qu'elle pourrait élever. Je crois qu'il serait juste de faire remarquer que les gouvernements fédéraux se sont toujours préoccupés de la question de l'accord provincial.

Je me rappelle très bien la formule proposée dans une loi fédérale sous l'administration de M. St-Laurent et qui prévoyait, si je me rappelle bien, que le consentement de la moitié des provinces représentant la moitié de la population du Canada devrait précéder la présentation de la loi sur l'assurance-hospitalisation. C'était la forme d'expression qu'avait prise ce souci à cette époque.

En d'autres occasions, je supposerais que les gouvernements fédéraux se sont au moins préoccupés de toute la question des consultations et de l'accord même s'il n'y avait pas de formule permettant de déterminer cet accord.

**M. Rowland:** J'aurais une question complémentaire à poser. Au sujet de programme d'hospitalisation, monsieur Johnson, même s'il s'agissait de l'attitude initiale de M. St-Lau-

*[Text]*

with regard to Mr. MacGuigan's initial question, to say that the program did not become national until that formula was abandoned, is that not true?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** If I recall well, if my memory is right, it was just a matter of weeks before Newfoundland was prepared to come in and do the job, so I think that the change in the legislation at that time was more of a political tactic than any genuine step to hasten the application of the program.

**Senator McDonald:** Mr. Chairman, if I may, this matter of grants to the individuals in provinces who do not participate in the national program. Has the government any idea of how you would pay grants to individuals? Take Medicare as an example. Supposing the Province of Quebec did not come into Medicare. How would you pay grants? How many people are in Quebec, six million?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** About six million.

**Senator McDonald:** How would you pay six million people then? Individually? And on what basis?

**Mr. Johnson:** The working paper on the Constitution observes—I cannot just put my finger on the sentence—that it would be for Parliament to determine the motive compensation. I can refer, Senator, only to the two ways in which moneys are now transmitted to individuals. One is by means of direct payments, such as family allowances, and the other is by means of tax allowances or tax credits. These are both, as you know, well known mechanisms for making transfers to individuals.

**Senator McDonald:** Yes, but what about those people who do not pay taxes? Do they get no credit?

**Mr. Johnson:** Well, there are lots of people receiving family allowances who do not pay any taxes.

**Senator McDonald:** Yes, I would agree, but under a tax credit.

**Mr. Johnson:** No, no. With a straight tax credit, what you have to do—and I am speaking hypothetically here, obviously—would be to follow the procedure which exists in some countries where you file a nil tax return in order to qualify.

*[Interpretation]*

rent, ne serait-il pas juste de dire, à propos de la question initiale de M. MacGuigan que ce programme n'est devenu national qu'après qu'on eut abandonné cette formule. N'est-ce pas exact?

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Autant que je me souviens, c'était une question de quelques semaines avant l'entrée de Terre-Neuve, et je crois que la modification de la loi était plutôt une tactique politique qu'une mesure sincère pour hâter l'application du programme.

**Le sénateur McDonald:** J'aimerais poser une question au sujet des subventions aux particuliers dans les provinces non participantes. Comment le gouvernement verserait-il des subventions aux particuliers? Prenons le cas de l'assurance frais médicaux comme exemple. Si la province de Québec ne voulait pas participer à l'assurance frais médicaux, comment verserait-on des subventions? Combien y a-t-il d'habitants au Québec, six millions?

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Environ six millions.

**Le sénateur McDonald:** Comment pourrait-on verser une subvention à 6 millions de gens? Individuellement? Et suivant quel critère?

**M. Johnson:** Le document de travail sur la Constitution fait remarquer—j'essaie de trouver la phrase exacte—que c'est au Parlement de déterminer la méthode de compensation. Je pourrais seulement vous signaler les deux façons permettant à l'heure actuelle de verser des sommes aux particuliers. L'une est celle des paiements directs, comme les allocations familiales, et l'autre est celle des allocations ou crédits d'impôt. Voilà les formules bien connues pour verser des subventions aux particuliers.

**Le sénateur McDonald:** Oui, mais pour ceux qui ne paient pas d'impôt? N'obtiennent-ils pas de crédit?

**M. Johnson:** Bon nombre de personnes reçoivent des allocations familiales sans payer d'impôts.

**Le sénateur McDonald:** Oui, je suis d'accord, mais en vertu d'un crédit d'impôt.

**M. Johnson:** Non, non. Avec un crédit d'impôt direct, ce qu'il faut faire—et je parle du plan hypothétique évidemment—serait d'adopter la formule qui existe dans certains pays et qui consiste à produire une déclaration d'impôt nulle pour être admissible.



**Texte]**

I am, however, not trying to argue for any particular method. I am simply referring to the present-known methods of transferring moneys to individuals.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I want to come back to a question that was raised earlier but which you did not feel you ought to answer because, as you pointed out, we will later be having people speak to us on the question of international relations.

However, we will not be having any government witness on that until the fall some time and I wondered if, in the light of that, and keeping in mind that I am asking this question solely from the viewpoint of the spending power rather than raising the question of the external relations of provinces generally, whether you would care to make any comment on the spending power of provinces with respect to external aid programs or any other form of grant, either to other countries or to institutions or persons in other countries?

**Mr. Johnson:** I find it difficult, Mr. Chairman, to decide really, what I ought to say, if anything at all. I suppose the logic of the situation is that if the Parliament of Canada is to examine its power to make grants in areas outside its jurisdiction, not its exclusive jurisdiction, you might want to ask the people of the provincial governments, if you have them as witnesses, what their views would be with respect to a similar provision affecting provincial grants for purposes outside their jurisdiction.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It is not entirely different, though, it seems to me, because the federal government, under this proposal, would still keep its relative to spend money and give it to institutions and individuals even if, by doing so, it is serving a provincial purpose.

If the federal government were asked now to withdraw from this, then it would be logical to ask the provinces not to spend money for a federal purpose any more, but I do not think that this is the proposal here.

**Mr. Johnson:** Yes, I think that is a very fair point, that the restriction on the federal spending power, here proposed, has to do with conditional grants to provincial governments.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In respect to the other two areas where no restriction is proposed, namely with regard to conditional grants and with respect to grants to persons at institutions in the prov-

**[Interprétation]**

Je ne défends aucune méthode en particulier. Je ne fais que vous exposer les deux méthodes connues de verser des sommes aux particuliers.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais revenir à une question soulevée plus tôt et à laquelle vous n'avez pas répondu parce que d'autres témoins viendront nous parler plus tard des relations internationales.

Toutefois, nous n'entendrons pas de témoins du gouvernement avant l'automne et je me demandais si, dans ce contexte et compte tenu du fait que je vous pose cette question du point de vue du pouvoir de dépenser plutôt que de celui des relations extérieures des provinces en général, vous pourriez nous donner votre opinion sur le pouvoir de dépenser des provinces dans le cadre des programmes d'aide extérieure ou toute autre forme de subvention, soit à d'autres pays ou à des institutions ou personnes résidant dans un autre pays?

**M. Johnson:** Il m'est très difficile de déterminer ma réponse, si réponse je devrais donner. A toute logique, si le Parlement du Canada doit examiner son pouvoir de consentir des subventions dans des domaines qui échappent à sa compétence, qui ne sont pas de sa compétence exclusive, vous pourriez peut-être demander aux autorités provinciales, lorsqu'elles viendront témoigner, quelles seraient leurs vues à propos des dispositions similaires touchant les subventions provinciales pour des fins ne relevant de leur compétence.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Ce ne serait pas entièrement différent parce que le gouvernement fédéral, en vertu de cette proposition, pourrait toujours conserver son initiative de dépenser des sommes en faveur d'institutions et de particuliers, même si, en le faisant, il servait une fin provinciale. Si on demandait au gouvernement fédéral de se retirer de ce domaine, il serait alors logique de demander aux provinces de ne plus dépenser d'argent pour des fins fédérales, mais telle n'est pas la proposition.

**M. Johnson:** Oui, la restriction du pouvoir fédéral de dépenser a trait aux subventions conditionnelles consenties aux gouvernements provinciaux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quant aux deux autres domaines où on ne propose aucune restriction, à savoir les subventions inconditionnelles et sur les subventions à des personnes vivant dans des institutions dans

**[Text]**

inces, was there any intergovernmental discussion or any issue at all with regard to these at the conferences?

**Mr. Johnson:** If I may, I would just refer again, Mr. Chairman, to the consensus of the June working session of the Constitutional Conference where it was observed that:

... Most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals or to institutions should not be subjected to any constitutional limitation; one province, however, reserved its position until the question of the distribution of powers had been dealt with, while some other provinces expressed the view that this federal power should in practice be exercised in consultation with the provinces. It was also noted that some differentiation of institutions might be required before this principle could be finally accepted...

So, the short answer is, sir, yes, there was a discussion of this and I think that this is as accurate a reflection as one could get of that discussion.

## ● 1740

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Was there any discussion on the desirability of incorporating in the Constitution a spending formula for unconditional grants or are all governments agreed that this should be left to the negotiations that take place very five years?

**Mr. Johnson:** No, there was general agreement that there should be no constitutional restriction on the power of the Parliament of Canada to make unconditional grants to provincial governments. One province, however, expressed the view that the establishment of a negative income tax plan administered by the Government of Canada would make such payments unnecessary.

There was discussion about consultation in respect of unconditional grants, as you are inferring, Mr. Joint Chairman. Yes, sir, it was the Government of British Columbia that proposed that unconditional grants to the provinces would be unnecessary if there were a minimum income plan, a guaranteed annual income.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Was British Columbia the government as well, in the first instance, which was the exceptional province? It was Quebec I should think in the...

**[Interpretation]**

les provinces, y a-t-il eu des discussions inter gouvernementales ou a-t-on pris des décisions lors des conférences?

**M. Johnson:** Je devrais vous lire un extrait de l'accord survenu à la session du travail de la Conférence constitutionnelle tenue en juin et où on a noté que:

... La plupart des délégations sont tombées d'accord pour affirmer que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus ou aux institutions ne devrait faire l'objet d'aucune restriction constitutionnelle. Toutefois, une province a décidé de réserver sa position sur le sujet jusqu'à ce que l'on ait traité de la répartition des compétences. D'autres provinces ont exprimé l'avis que ce pouvoir fédéral devrait, dans la pratique, être exercé en consultation avec les provinces. Également noté qu'il serait peut-être nécessaire d'établir certaines distinctions entre les institutions avant que le principe puisse être accepté de façon définitive...

La réponse rapide est donc oui, monsieur, et en a discuté, et je crois que c'est là un exposé aussi exact que possible de cette discussion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A-t-on discuté des avantages qu'il y aurait à incorporer à la Constitution une formule de dépenses pour les subventions sans condition ou si les gouvernements ont-ils tous convenu qu'on discuterait de la question lors des négociations qui ont lieu tous les cinq ans?

**M. Johnson:** Non, on a convenu qu'il devrait exister aucune restriction constitutionnelle au pouvoir du Parlement du Canada d'accorder des subventions sans conditions aux gouvernements provinciaux. L'une des provinces a toutefois dit que l'établissement d'un régime d'impôt sur le revenu négatif administré par le gouvernement du Canada rendrait ses paiements superflus.

On a discuté de consultation en ce qui trait aux subventions sans condition, comme vous le laissez entendre, monsieur le coprésident. C'est le gouvernement de la Colombie-Britannique qui a proposé que les subventions sans conditions aux provinces seraient superflues s'il existait un régime de revenu minimum et de revenu annuel garanti.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La Colombie-Britannique était-elle au départ la province exceptionnelle? Je crois que le Québec...

[Texte]

**Mr. Johnson:** Yes, that is right, Mr. Bennett has been quite clear from the beginning that he supported the power of the Parliament of Canada to make conditional grants to the provinces. It is the unconditional grants that he has consistently opposed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Mr. Osler?

**Mr. Osler:** Oh, I am just simply learning my way.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Do you have another question?

**Mr. Rowland:** It is not, perhaps, an appropriate question to ask of someone in the public service and I certainly would understand if Mr. Johnson declined to answer on these grounds because it does border on policy. If I may, Mr. Chairman, I will phrase it in a rather blunt way, which probably will make it more difficult for Mr. Johnson to answer.

**Mr. Johnson:** So it will become too difficult.

**Mr. Rowland:** I would rather it was not considered to be that, but it would seem to me that to some extent the attempt in this working paper to regularize the means by which the federal spending power was employed or the means by which consensus in its employment was derived is an attempt to avoid a difficult political decision and, I think, a futile attempt.

What is not clear, I will put it this way. A difficult decision is that the Parliament of Canada, every time it undertakes a program of this nature, must decide whether the opprobrium which attaches to us because of provincial division to the plan on either of the two grounds that Mr. Johnson has suggested earlier—that the program is unwise or beyond our powers, is the risk of that opprobrium outweighed by the national benefits to be derived and, therefore, the political gains to be derived. That is a difficult political decision and by putting in a formula like this, we are attempting to avoid having to make a decision. I say it is futile because I think whenever you come to a point where real questions of power and the exercise of power are concerned, no matter how you try to remove them from the political arena they find their way back in.

I can just suggest as an illustration of this kind of process, the Supreme Court deciding that offshore mineral rights belong to the

[Interprétation]

**M. Johnson:** C'est exact. Dès le début, M. Bennett a appuyé le pouvoir du Parlement du Canada d'accorder aux provinces des subventions avec conditions. Il s'est toujours opposé aux subventions sans conditions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Monsieur Osler.

**M. Osler:** Aujourd'hui, je me renseigne.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Avez-vous une autre question à poser?

**M. Rowland:** Il ne convient peut-être pas de poser cette question à un fonctionnaire, et je comprendrais certainement que M. Johnson refuse d'y répondre, parce que la question concerne la politique. Si vous me le permettez, monsieur le président, je poserai ma question d'une façon assez directe.

**M. Johnson:** Il sera peut-être trop difficile d'y répondre.

**M. Rowland:** Je ne voudrais pas qu'on la considère ainsi, mais il me semble que dans une certaine mesure la tentative du gouvernement fédéral est futile. Dans ce document de travail, le gouvernement tente de régulariser les moyens d'employer le pouvoir de dépenser du fédéral ou les moyens par lesquels on atteint l'accord pour l'emploi de ce pouvoir afin d'éviter une décision politique difficile.

La décision est difficile parce que chaque fois que le Parlement du Canada inaugure un programme de cette nature, il doit décider si le programme est peu sage ou s'il outrepasse nos pouvoirs parce que l'opposition des gouvernements provinciaux nous humilie pour les deux raisons que M. Johnson a mentionnées plus tôt. Les avantages que nous pouvons en retirer sur le plan national l'emportent-ils sur cette humiliation puisque nous pouvons y gagner sur le plan politique. Pour cette raison, la décision politique est difficile, et en adoptant une telle formule, vous essayez d'éviter de prendre cette décision. A mon avis, c'est superflu parce que lorsque les questions de pouvoir et d'exercice du pouvoir sont en cause, il est impossible de supprimer ces questions de l'aspect politique.

Je prends comme exemple la décision de la Cour suprême d'accorder au gouvernement fédéral les droits miniers au large des côtes.



[Text]

federal government. It was a non-political decision, but it did not prevent it from becoming a political decision later when the federal government started talking about sharing and so forth.

I really do not know what I am asking you. I suppose I am making a statement. Is this approach a realistic one, given, what I consider to be, facts or should we try, given those facts, to attempt to contain the federal spending power in any way other than allowing the normal political process to work?

**Mr. Johnson:** Could I comment in terms of the facts as I see them, a different order of facts? I think it would be improper for me to comment on the facts to which you have made reference.

It seems to me one of the measures of the health of a federation is the degree of disaffection or the degree of harmony. I suppose I should put it that the degree of disharmony is a measure of the lack of health of a federation.

It strikes me if there are protracted continued deep-rooted differences of opinion between the two parties to a federation, a given federation, the national party and the provincial party, it is a nice question of judgment as to whether one ought to get at the roots of that discontent or disaffection. Therefore, it strikes me that central issue here about which governments have got to make a judgment, is how deep-rooted have these differences been over the propriety, over the rights and wrongs of Parliament using the spending power in areas of provincial jurisdiction.

If one judges this to be purely a transitory matter that affects a particular program, one would come to one conclusion.

If, on the other hand, one forms the judgment that this has, indeed, been at the root of federal-provincial disagreement and disharmony for a protracted period of time, then one comes to the opposite conclusion.

I do not feel it improper to express an opinion here. My judgment is that there has been deep-rooted disagreement about this for a great many years. From the time I became involved in federal-provincial relations in early fifties, I remember one of the first people with whom I argued about this was one of the Joint Chairmen, and it has seemed to me from that time that this has been really a quite serious problem.

**Mr. Rowland:** If I may, I would like to pursue this line of questioning, Mr. Chairman.

[Interpretation]

La décision n'était pas de nature politique mais elle l'est devenue plus tard lorsque le gouvernement a commencé à parler de frais partagés et ainsi de suite.

Je ne sais pas vraiment ce que je vous demande. Je suppose que je fais une déclaration. Cette façon d'aborder la question est-elle réaliste compte tenu des faits en cause? Devrions-nous plutôt essayer de contenir le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral autrement qu'en permettant à la situation de se dérouler normalement sur le plan politique?

**M. Johnson:** Puis-je faire un commentaire car je vois la situation d'une façon différente? Il ne conviendrait pas que je commente les faits auxquels vous venez de faire allusion.

Il me semble que le degré d'harmonie constitue l'une des mesures de l'intégrité d'une fédération. Je pourrais probablement dire aussi que le manque d'harmonie constitue une mesure du manque d'intégrité d'une fédération.

Il me semble que s'il existe des différences d'opinion sérieuses et prolongées entre les deux éléments d'une fédération donnée, l'élément national et l'élément provincial, il est intéressant de savoir si l'on devrait tenter de connaître les causes profondes de ce mécontentement.

A mon avis, les gouvernements doivent d'abord décider combien graves sont ces différences au sujet de la propriété et des droits du Parlement de se servir du pouvoir de dépenser lorsqu'il s'agit de compétence provinciale.

Si l'on juge cette question comme étant purement transitoire et propre à un programme particulier, on pourrait en venir à une conclusion.

Par ailleurs, si l'on juge que cette question se trouve à la base du désaccord fédéral-provincial, la conclusion est tout à fait contraire.

A mon avis, il n'est pas inapproprié d'exprimer une opinion ici. Il existe à ce sujet des différends sérieux depuis un grand nombre d'années. Je m'occupe des rapports entre les gouvernements fédéral et provinciaux depuis le début des années cinquante et je me souviens que l'une des premières personnes avec lesquelles j'ai discuté de cette question était un des coprésidents. Ce problème a toujours été assez sérieux.

**M. Rowland:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre dans le même sens.

[Texte]

Am I to understand from your remarks, Mr. Johnson—you have had a lot of experience in this field, and so they are quite pertinent to your deliberations—that you consider the basic area of disagreement or potential tension between the federal and provincial governments as being that of the exercise of federal spending power or an inappropriate allocation of powers and resources—revenue resources—association with the allocation of powers?

In effect, I am saying the federal spending power has been exercised to the extent it has been, in my opinion, because the resources available to provincial governments have been inadequate to the task of fulfilling their obligations under Section 92. With a more appropriate allocation of powers and resources, would not that exercise of the federal spending power become less contentious because it would become less frequently employed?

**Mr. Johnson:** I have two comments. First, I think it is unquestionably true the two areas that have been most discussed at federal-provincial conferences have been the ones you mentioned. One, the division of fiscal resources and, two, conditional grants. Both have been the subject of discussion for a long time, I can remember, anyway.

In the second question—I am not sure that the two can quite be equated—even if one were to have the perfect allocation of tax resources, which obviously will never be achieved, but even suppose this ideal state were to have been achieved, there would remain the possibility, in my opinion, Mr. Johnson, that a government of Canada might decide the provinces in the use of their resources had not mounted a program which was desirable in the national interest, or, to put it another way, that the several programs found across Canada, in a particular area, might, in the interests of Canadians, to be rationalized. Therefore, that government might decide it would be desirable to exercise spending power in a conditional way for that purpose, even though there was an ideal allocation of fiscal resources.

**Mr. Rowland:** Would you consider that to be a situation which would be desirable to avoid, or do you think the political process is capable of reducing those kinds of situations to an acceptable minimum in terms of the number of tensions which can be created that you were referring to earlier?

**Mr. Johnson:** I would cite only the working document on the Constitution which says that the

[Interprétation]

Dois-je comprendre d'après vos observations, monsieur Johnson, puisque vous avez beaucoup d'expérience dans ce domaine, que le désaccord entre les gouvernements fédéral et provinciaux provient surtout des divergences d'opinion en ce qui concerne l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral ou d'une attribution inappropriée des pouvoirs et des ressources associées à l'attribution des pouvoirs?

A mon avis, le pouvoir fédéral de dépenser a été exercé dans la mesure qu'on connaît parce que les ressources auxquelles les gouvernements provinciaux avaient accès ne leur ont pas permis de faire face à leurs obligations aux termes de l'article 92. Si l'attribution des pouvoirs et des ressources était plus convenable, n'est-il pas vrai que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser serait moins souvent sujet à discussion parce qu'on l'emploierait moins souvent?

**M. Johnson:** Je veux faire deux commentaires. Il est indéniable que les deux questions que vous avez mentionnées sont celles dont on a le plus discuté lors des conférences fédérales-provinciales. D'abord, la répartition des ressources fiscales et les subventions avec conditions. Pour autant que je sache, ces deux questions ont toujours fait l'objet de discussions.

En ce qui concerne la deuxième question, même si l'attribution des ressources fiscales était parfaite, évidemment nous n'atteindrons jamais ce but, il serait toujours possible que le gouvernement du Canada décide que le programme d'usage des ressources des provinces ne favorise pas l'intérêt national, autrement dit, que les divers programmes du Canada devraient s'harmoniser pour favoriser les intérêts des Canadiens. Le gouvernement pourrait donc juger souhaitable d'exercer son pouvoir de dépenser d'une façon conditionnelle à cette fin même s'il y avait une attribution idéale des ressources fiscales.

**M. Rowland:** A votre avis, serait-il souhaitable d'éviter ce genre de situation ou pensez-vous que les rouages politiques puissent réduire le nombre de situations de ce genre à un minimum qui soit acceptable en ce qui concerne le genre de tensions qui peuvent être créées et auxquelles vous avez fait allusion plus tôt?

**M. Johnson:** Je ne citerai que le document de travail sur la Constitution qui dit que le

## [Text]

Government of Canada believes some mechanism is desirable for achieving the insertion into provincial programs of the national interest where a genuine national interest exists. Having said that such a mechanism exists, I suppose the government is saying there ought to be a way of employing it.

The other side of the question, of course, is that if you are employing a mechanism, quite consciously and knowingly for the purpose of affecting the priorities and the judgments of provincial governments, then ought you to seek their assent before you undertake such an action? I certainly think it is relevant in the rationale given in this paper to observe that the provincial constituency is different from the national constituency. It is for this very reason that the Parliament of Canada which represents the national constituency may seek to influence this is really what is being talked about here—may seek to influence the provincial governments in the exercise of their jurisdiction by saying, "You should be compensated" and I think I am paraphrasing something in the White Paper here, "you should be compensated for the change in priorities which we are exempting from you. your priorities are as your electorate determined and they are entirely appropriate for your province but there is a national interest here of some defined type which suggests that that particular program serves all Canadians or serves more Canadians than the ones in the province and the compensation to you, the government of that province, for changing your priorities, for changing the priorities of the people of this province are such and so." This, I think, is the very essence, the very nature of the conditional grants.

**Mr. Osler:** This is probably very amateurish because, as I say, this sounds fine to me and all the rest of it but probably because I am a federalist by nature. I still am convinced there really are only two provinces that by accident of nature have any real legitimacy and those are probably Ontario and Quebec. There is a Maritimes that has a legitimacy. I do not know that the provinces which constitute the Maritimes do. I think there is a West that has a legitimacy and probably a British Columbia that has a legitimacy but I cannot help thinking that the national intent is really cluttered up by a lot of phoney things that get in the way. If there is any legitimacy in this thinking, a way of defining the national intent—you were talking about the national intent a minute ago—I am not convinced that we have found a way of expressing the national intent, and that is what really worries me. I think we have to live with the provinces

## [Interpretation]

gouvernement du Canada juge souhaitable qu'on insère l'intérêt national dans les programmes provinciaux lorsqu'il existe vraiment un intérêt de ce genre. Lorsque le gouvernement dit qu'il existe un mécanisme de ce genre, je suppose qu'il dit qu'il doit y avoir un moyen de l'employer.

Il y a l'autre aspect de la question. Naturellement, si l'on se sert d'un mécanisme consciemment en vue d'influencer les priorités et les jugements des gouvernements provinciaux, devriez-vous obtenir leur assentiment avant de prendre des mesures de ce genre? Il est certainement pertinent d'observer que la circonscription provinciale diffère de la circonscription nationale. C'est pour cette raison que le Parlement du Canada qui représente la circonscription nationale peut chercher à influencer, et c'est ce dont nous parlons ici les gouvernements provinciaux dans l'exercice de leur compétence en leur disant qu'ils devraient recevoir une indemnité pour la modification des priorités. Vos priorités ainsi que le nombre de vos électeurs sont déterminés. Ils sont tout à fait appropriés pour votre province, mais il y a ici un intérêt national particulier voulant que ce programme desserve tous les Canadiens ou un plus grand nombre de Canadiens que ceux qui se trouvent dans la province, et l'indemnité qui vous est offerte à vous, au gouvernement de cette province pour modifier vos priorités et celles des habitants de cette province sont déterminées. A mon avis, il s'agit de la nature même des subventions avec conditions.

**M. Osler:** Je ne trouve rien à redire et je probablement cette attitude parce que je suis fédéraliste de nature. Je suis toujours persuadé qu'il n'y a vraiment que deux provinces qui ont, par un accident de la nature, un caractère légitime, et il s'agit en l'occurrence de l'Ontario et du Québec. Une des provinces Maritimes a un caractère légal, mais, pour autant que je sache, l'ensemble des provinces maritimes n'ont pas un caractère légitime. Je crois qu'une des provinces de l'Ouest a un caractère légitime, et probablement la Colombie-Britannique, mais je ne puis m'empêcher de penser qu'on éprouve des difficultés à cerner les buts sur le plan national. Je ne sais pas certain que nous ayons trouvé la façon d'exprimer les buts sur le plan national, c'est ce qui m'inquiète. A mon avis, nous devons vivre avec les provinces et peut-être pouvons-nous les regrouper au besoin ou les faire raisonner d'une façon ou de l'autre.



[Texte]

and perhaps we can regroup them, if necessary, or we can rationalize them somehow or other and that will work out. Again I am not talking about Ontario and Quebec.

The thing that strikes me as being at the root of any discontent I feel among my own people at home is that they are not convinced that this edifice here on the Hill legitimately expresses national intent. If this were the case then the rest of this argument is a bit academic and might tend to disappear, if national intent could be more adequately expressed in the national Parliament.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** That might be so, Mr. Osler, but I do not think it is up to our guests today to better define the national intent. It is up to all of us, I suppose, in Parliament.

**Mr. Osler:** All I mean is that I do not think Parliament is equipped to find a national interest because I think it is loaded, and that is the one real thing that strikes me as being the source of discontent and friction in my part of the world. I do not know whether Doug Rowland who is in the same part of the world would anywhere nearly agree with that, but I do not think anybody in our part of the world seriously thinks that the federal government, except perhaps provincial politicians—I think this is my take-off point. Provincial politicians may make a lot of noise because it changes their priorities but I do not think the people as a whole have ever been at least bit annoyed at being forced into Medicare or forced into hospitalization or forced to do all these things that the federal government has forced them into. If I were a provincial politician I might be annoyed because it would stop me from doing some of the things that I had said I wanted to do. I do not know what I am trying to say but...

**Mr. Johnson:** As a former Westerner I understand what you are saying.

**Mr. Osler:** Yes, I think you do but when you translate this into something that you are trying to nail down and discuss rationally, I do not know. It seems to me that the suggestions in here are perfectly good ones as they exist because if the national interest is properly defined in the first place they would then force the provincial government to go along with something or directly compensate the people.

**Mr. Rowland:** Then you would have exactly the reverse.

**Mr. Osler:** Would it?

**Mr. Rowland:** If I may comment on that, I consider there is a great deal of validity in

[Interprétation]

répète que je ne parle pas de l'Ontario ou du Québec.

Je crois que les gens de ma circonscription sont mécontents surtout parce qu'ils ne sont pas convaincus que l'édifice qui se trouve sur la colline exprime vraiment les buts nationaux. Il n'y aurait peut-être plus de sujets à discussion si les buts nationaux pouvaient être mieux exprimés au Parlement national.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Il en est peut-être ainsi, monsieur Osler, mais il n'appartient pas à nos invités d'aujourd'hui de mieux définir les buts nationaux. Cette tâche appartient à nous tous au Parlement.

**M. Osler:** Je veux dire que je ne crois pas que le Parlement soit en mesure de trouver un intérêt national parce qu'il a beaucoup d'argent et voilà l'une des sources de mécontentement. Je ne sais pas si M. Doug Rowland qui vient du même endroit serait d'accord, mais je ne crois pas qu'aucun habitant de notre région, sauf peut-être les politiciens provinciaux qui font beaucoup de bruit parce que cette situation change leur priorité, est mécontent parce qu'on lui impose l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation ou toutes ces mesures que le gouvernement fédéral a prises. Si j'étais politicien provincial, je serais peut-être ennuyé parce que je serais empêché de prendre certaines mesures que j'avais l'intention d'imposer. Je ne sais pas exactement ce que je veux dire mais...

**M. Johnson:** A titre d'ancien habitant de l'Ouest, je comprends ce que vous dites.

**M. Osler:** Oui, je crois que vous comprenez mais il est difficile de donner des précisions et de discuter d'une façon logique. Il me semble que les propositions sont excellentes à l'heure actuelle parce que si les intérêts nationaux sont définis de façon appropriée dès le début, elles forceraient le gouvernement provincial à accepter ou elles accorderaient directement une indemnité à la population.

**M. Rowland:** Vous auriez alors exactement le contraire.

**M. Osler:** Est-ce vrai?

**M. Rowland:** Il y a beaucoup de vérité dans ce que vous dites. En effet le conflit découle

**[Text]**

your arguments that the conflict results from the existence, to some extent, of governments whose constituencies are inappropriate to the nation as it exists now and that to some extent the conflict is a result of the kind of vested interests that result, the same kind of problems you find when you try to rationalize municipal boundaries within provinces.

Therefore I think if you present a question to the people of Canada in the manner suggested in this paper where the provincial governments have the ultimate right to decide whether or not the program is in the national interest because that is what, in effect, they will be doing under this formula you will find it will be very seldom resolved in that way. Rather you will find the possibility of the federal government exercising spending power in the national interest as determined by the Parliament of Canada, however inadequately at present, will be severely circumscribed because you give the provinces, as they are now inappropriately defined, a power of veto and very few of them...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):**  
In their own field.

**Mr. Rowland:** ...seek to do it. Yes, in their own field.

**Mr. Osler:** Yes, but as I understood it—the trouble is I read this about a year ago and I have just flicked through it again—as I understand it, though, if a province decided to veto or opt out, as long as a majority of the provinces decided to go for the plan those citizens in the province that decided to opt out would still get compensated.

**Mr. Rowland:** The citizens would be compensated but there would be no national minimum of standards.

**Mr. Osler:** Then you practically force the local government to come up to those standards?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):**  
We cannot solve all these problems today. Mr. St. Laurent once told me that it would be always completely impossible for the federal government to provide a situation where everybody in Canada would be equally satisfied. Then he went on to say that the best he could hope for as Prime Minister was to keep everybody equally dissatisfied. So probably the proposal contained in this White Paper is intended to keep people equally dissatisfied so it is of the tradition of our Canadian federalism.

**[Interpretation]**

de l'existence de gouvernements dont les circonscriptions sont inappropriées pour le pays et dans une certaine mesure, les problèmes sont les mêmes que lorsqu'on essaie de délimiter les frontières municipales dans les provinces.

Donc, si vous présentez une question à la population canadienne de la façon proposée dans ce document de travail d'après lequel les gouvernements provinciaux détiennent le droit ultime de décider si le programme favorise ou non les intérêts nationaux, vous vous apercevrez qu'il est très rare de résoudre le problème en adoptant cette formule. Vous vous rendrez compte plutôt que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral exercé dans les intérêts nationaux et déterminé par le Parlement du Canada sera très limité parce que vous accordez aux provinces un pouvoir de veto et que très peu d'entre elles...

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):**  
Dans leur propre domaine.

**M. Rowland:** ...cherchent à le faire. Oui dans leur propre domaine.

**M. Osler:** Oui, d'après ce que j'ai pu comprendre, mais malheureusement j'ai lu le texte il y a environ un an, si une province décide d'exercer son veto ou de se retirer, de sorte que la majorité des provinces ont décidé d'adopter le régime, les citoyens de la province qui a décidé de se retirer recevraient quand même une indemnité.

**M. Rowland:** Les citoyens recevraient une indemnité mais il n'y aurait pas de minimum national pour les normes.

**M. Osler:** Donc, vous forcez presque le gouvernement local à répondre à ces normes?

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):**  
Nous ne pouvons résoudre tous les problèmes aujourd'hui. M. St-Laurent m'a dit qu'il serait presque toujours impossible pour le gouvernement fédéral de donner satisfaction à tous les habitants du Canada. Il avait poursuivi en disant que la meilleure solution serait de même degré d'insatisfaction pour tous les Canadiens. La proposition qui figure au Livre blanc veut donc probablement que tous soient également insatisfaits comme le veut la tradition de notre fédéralisme canadien.

erte]

Before ending this meeting I would like to have a mover to insert this red paper here as appendix to our proceedings of today.

**Senator Yuzyk:** I move that the Background Papers on Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament be appended to our proceedings of today.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** On behalf of the Committee, Mr. Johnson, I want to thank you very much indeed for ending this afternoon with us. I hope that you will be able to come back later on. Thank you.

[Interprétation]

Avant de terminer cette réunion, j'aimerais que quelqu'un propose que l'on insère ce document de travail en annexe aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui.

**Le sénateur Yuzyk:** Je propose que la brochure intitulé «Documents de base sur les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement» soient imprimés en annexe à nos Procès-verbaux et témoignages du jour.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Au nom des membres du comité, monsieur Johnson, je vous remercie d'avoir passé l'après-midi avec nous. J'espère que vous pourrez revenir plus tard. Merci.



## APPENDIX "C"

BACKGROUND PAPERS  
on  
FEDERAL-PROVINCIAL GRANTS  
and the  
SPENDING POWER OF PARLIAMENT

Prepared by:  
The Secretariat of the  
Constitutional Conference  
for

The Special Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on

The Constitution of Canada

June 1970

SECRETARIAT OF THE  
CONSTITUTIONAL  
CONFERENCE

P.O. Box 488  
Terminal "A"  
Ottawa 2

## INTRODUCTION

The material in this booklet was compiled by the Secretariat of the Constitutional Conference to assist the Special Joint Committee on the Constitution of Canada. The material is drawn from the public record of the constitutional review and is related to the specific subjects to which the Parliamentary Committee is directing its attention.

Henry F. Davis,  
Secretary of the  
Constitutional Conference.

## APPENDICE «C»

DOCUMENTS DE BASE  
sur  
LES SUBVENTIONS  
FÉDÉRALES-PROVINCIALES  
et le POUVOIR DE DÉPENSER  
DU PARLEMENT CANADIEN

recueil préparé par  
le secrétariat de la  
conférence constitutionnelle  
pour

le comité spécial mixte du  
Sénat et de la Chambre des communes  
sur

la constitution du Canada  
juin 1970

SECRÉTARIAT DE LA CONFÉRENCE  
CONSTITUTIONNELLE

C.P. 488  
Terminus «A»  
Ottawa 2

## INTRODUCTION

Le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle a préparé ce recueil pour venir en aide au Comité spécial mixte sur la constitution canadienne. Le contenu de ce recueil est tiré des documents publics concernant la révision constitutionnelle et se rattache aux questions précises qui retiennent l'attention du Comité parlementaire.

Le Secrétaire de la  
Conférence constitutionnelle,  
Henry F. Davis.

## TABLE OF CONTENTS

## A. Source Material

1. Federal Government
2. Newfoundland
3. Prince Edward Island
4. Nova Scotia
5. New Brunswick
6. Quebec
7. Ontario
8. Manitoba
9. Saskatchewan
10. Alberta
11. British Columbia
12. General Sources

## RELEVANT EXTRACTS

Section	Doc. No.
1 New Brunswick	
— "Spending powers and the Constitution of Canada".....	161
— "Further observations on the Matter of Shared-Cost Programs and a National Consensus Formula".....	185
2 Quebec	
— Related Propositions.....	81(2)
3 Ontario	
— Position paper on the Spending Power.....	134(1)
— Related Propositions.....	81(2)
4 Saskatchewan	
— Related Propositions.....	81(2)
5 Alberta	
— Position of the Government of Alberta on the Constitutional Conference, Third Meeting.....	209
— Related Propositions.....	81(2)
6 British Columbia	
— proposals to the Constitutional Conference Third Meeting.....	208
— Related Propositions.....	81(2)
7 General Sources	
— Briefing Paper on Discussions of the Continuing Committee of Officials.....	75
— Conclusions First Working Session Constitutional Conference.....	149
— Briefing Paper on Discussions of the Continuing Committee of Officials.....	174(1)
— Conclusions, Third Meeting Constitutional Conference.....	212

## Sources

1. Gouvernement fédéral
2. Terre-Neuve
3. Île-du-Prince-Édouard
4. Nouvelle-Écosse
5. Nouveau-Brunswick
6. Québec
7. Ontario
8. Manitoba
9. Saskatchewan
10. Alberta
11. Colombie-Britannique
12. Sources diverses

## TABLES DES MATIÈRES

Section	Doc. n°
1 Nouveau-Brunswick	
— le pouvoir de dépenser et la constitution canadienne.....	161
— la question des programmes à frais partagés sur une formule d'accord national.....	185
2 Québec	
— propositions connexes.....	81(2)
3 Ontario	
— La position de l'Ontario vis-à-vis le pouvoir de dépenser.....	134(1)
— Propositions connexes.....	81(2)
4 Saskatchewan	
— Propositions connexes.....	81(2)
5 Alberta	
— La position du gouvernement d'Alberta sur l'usage restreint du pouvoir de dépenser.....	209
— Propositions connexes.....	81(2)
6 Colombie-Britannique	
— Propositions à la Conférence constitutionnelle troisième réunion.....	208
— Propositions connexes.....	81(2)
7 Sources Diverses	
— Document d'information sur les discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires	75
— Rapport sur les conclusions de la réunion, Conférence constitutionnelle, Première séance de travail.....	149
— Document d'information sur les discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires	174(1)
— Conclusions de la troisième réunion.....	212

## THE SPENDING POWER OF PARLIAMENT

## GENERAL SOURCES

	Date	Doc. No.	Page
(a) A Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....	Feb. 1969	75	48-49
(b) First Working Session—Constitutional Conference Conclusions.....	June 1969	149	3
(c) A Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials prepared by the Secretariat.....	Dec. 1969	174(1)	4-19
(d) Third Meeting—Constitutional Conference, Conclusions.....	Dec. 1969	212	4

## FEDERAL GOVERNMENT

(a) Trudeau, the Right Honourable Pierre Elliott.....		120(2)	
"Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament"			
(b) Proceedings of the Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	124-153
Third Meeting			

## NEW BRUNSWICK

(a) Working Paper submitted by the Government of New Brunswick on "Taxing Powers, Spending Powers and the Constitution of Canada".....	Sept. 1969	161	1-4 15-26
(b) Working Paper submitted by the Government of New Brunswick "Further Observations on the Matter of Shared-Cost Programs and a National Consensus Formula".....	Nov. 1969	185	

## QUEBEC

(a) Proposition submitted by the Government of Quebec.....	July 1968	81(2)	4.20.36
(b) Proceedings of the Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	12
Third Meeting			

## ONTARIO

(a) Propositions submitted by the Government of Ontario.....	Sept. 1968	81(2)	5.21.49 5.22.50 5.22.51 5.23.52 5.23.53
(b) The Ontario Position Paper on the Spending Power presented to the Constitutional Conference, First Working Session.....	June 1969	134(1)	

## MANITOBA

(a) Proceedings of Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	146-150
Third Meeting			

## SASKATCHEWAN

(a) Propositions submitted by the Government of Saskatchewan.....	July 1968	81(2)	7.1.7 7.1.9
---	--------------	-------	----------------

## ALBERTA

(a) Propositions submitted by the Government of Alberta.....	Nov. 1968	81(2)	8.3.11
(b) Federal-Provincial Constitutional Conference.....	Dec. 1969	209	25-33
The Hon. Harry E. Strom			

## BRITISH COLUMBIA

(a) Propositions submitted by the Government of British Columbia.....	Feb. 1969	81(2)	9.7.20 9.6.14
(b) British Columbia's Proposals to the Constitutional Conference.....	Dec. 1969	208	3



## LE POUVOIR DE DÉPENSER DU PARLEMENT CANADIEN

## SOURCE DIVERSES

	Date	Doc. n°	Page
Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires.....	Fév. 1969	75	51-52
Rapport sur les conclusions de la réunion, Conférence constitutionnelle, Première séance de travail.....	Juin 1969	149	3
Document d'information sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires.....	Déc. 1969	174(1)	5-20
Conclusions de la troisième réunion.....	Déc. 1969	212	4

## GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Frudeau, Le très honorable Pierre Elliott.....		120(2)	
<i>Les subventions fédérales—provinciales et le pouvoir de dépenser du parlement canadien</i>			
Délibérations—Troisième Réunion de la Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	138-167

## NOUVEAU-BRUNSWICK

Les pouvoirs d'imposer le pouvoir de dépenser et la constitution canadienne, Document de travail du gouvernement du Nouveau-Brunswick.....	Sept. 1969	161	1-5 21-37
Document de travail présenté par le gouvernement du Nouveau-Brunswick sur la question des programmes à frais partagés et sur une formule d'accord national.....	Nov. 1969	185	

## QUÉBEC

Proposition présentée par le gouvernement du Québec.....		81(2)	4.20.36
Compte rendu des délibérations Troisième réunion de la Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	16

## ONTARIO

Propositions présentées par le gouvernement d'Ontario.....	Sept. 1968	81(2)	5.24.49 5.25.50 5.25.51 5.26.52 5.26.53
La position de l'Ontario vis-à-vis le pouvoir de dépenser présenté par le gouvernement de l'Ontario à la Conférence constitutionnelle Première séance de travail.....	Juin 1969	134(1)	

## MANITOBA

Compte rendu des délibérations Troisième réunion de la Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	160-164
--	-----------	--------	---------

## SASKATCHEWAN

Propositions présentées par le gouvernement de la Saskatchewan.....	juillet 1968	81(2)	7.1.7 7.2.9
---	--------------	-------	----------------

## ALBERTA

Proposition présentée par le gouvernement de l'Alberta.....	Nov. 1968	81(2)	8.3.11
Exposé rédigé à l'intention de la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale de décembre 1969, par l'honorable Harry E. Strom, premier ministre de l'Alberta.....		209	17-22

## COLOMBIE-BRITANNIQUE

Propositions présentées par le gouvernement de la Colombie-Britannique....	Fév. 1969	81(2)	9.9.20 9.7.14
Propositions de la Colombie-Britannique à la Conférence constitutionnelle....	Déc. 1969	208	3-4

## NEW BRUNSWICK—SECTION 1

Extracted from document 161

Taxing Powers, Spending Powers and the Constitution of Canada (pp. 1-4, 15-26).

At the direction of the Constitutional Conference of February 1969, the Continuing Committee of Officials has given priority to the study of the distribution of powers, in particular to the taxing and spending powers. A number of governments have stated their basic positions in working papers submitted to the Continuing Committee of Officials. The Government of Canada has presented its general approach on the distribution and use of taxing and spending powers in the form of two working papers: *The Taxing Powers and the Constitution of Canada* and *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*. This Working Paper from the Government of New Brunswick has been submitted to the Continuing Committee of Officials to further the examination of the proposals which have been made and to present the general position of the Government of New Brunswick on taxing powers, spending powers and the Constitution of Canada.

## INTRODUCTION

The Government of New Brunswick feels that any examination of taxing and spending powers by the Continuing Committee of Officials should be carried on only in the context of or within the general framework of the following three objectives of Confederation:

1. The maintenance of a strong federal government which shall be representative of all the people of Canada and shall act on their behalf to define and to achieve national purposes at home and abroad.
2. The promotion of Canadian social, cultural and economic development, and the general welfare of and equality of opportunity for all Canadians.
3. The promotion of the full development of all regions of Canada.

Considered in this general framework, an analysis of taxing and spending powers takes on a special meaning or sense of direction. First, nothing in a general theory of a right to tax or a right to spend should be done to weaken or to reduce the powers of a central government in fulfilling its essential task: the maintenance of a strong federal state. Thus, the central government must have the right and the capacity to tax and to spend for the purposes of promoting general economic

## NOUVEAU-BRUNSWICK—SECTION 1

Extrait du document 161

—Les pouvoirs d'imposer le pouvoir de dépenser et la Constitution canadienne, Nouveau-Brunswick—(pp. 1-5, 21-37).

Conformément à la demande que l'avaient transmise les premiers ministres lors de la Conférence constitutionnelle de février 1969, le Comité permanent des fonctionnaires a étudié en priorité la répartition des compétences et en particulier des pouvoirs d'imposer et de dépenser. Certains gouvernements ont fait connaître leurs positions fondamentales là-dessus dans des documents de travail qu'ils ont présentés au Comité permanent des fonctionnaires. Le gouvernement du Canada a exposé sa politique générale en matière de répartition et d'utilisation des pouvoirs d'imposer et de dépenser dans deux documents de travail: *Les pouvoirs d'imposer et la constitution canadienne* et *les subventions, fédérales provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement*. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick soumet le présent document de travail au Comité permanent des fonctionnaires pour pousser l'examen des propositions déjà faites et exposer sa position générale, l'égard des pouvoirs d'imposer, des pouvoirs de dépenser et de la constitution du Canada.

## INTRODUCTION

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime que tout examen des pouvoirs d'imposer et de dépenser par le Comité permanent des fonctionnaires doit se faire exclusivement dans le contexte ou le cadre général des trois objectifs suivants de la Confédération:

1. Maintenir un gouvernement fédéral fort, qui soit représentatif de tout le peuple canadien et agisse en son nom dans la définition et dans la réalisation des objectifs nationaux au pays même et à l'étranger.
2. Promouvoir le développement social, culturel et économique du Canada et assurer à tous les Canadiens le bien-être général et l'égalité des chances.
3. Promouvoir le plein développement de toutes les régions du Canada.

Dans cette optique générale, l'analyse des pouvoirs d'imposer et de dépenser acquiert une signification et une orientation déterminées. Premièrement, dans une définition générale d'un droit d'imposer ou d'un droit de dépenser rien ne doit entrer qui affaiblisse ou réduise la capacité du gouvernement central de s'acquitter de sa tâche essentielle: maintenir un État fédéral fort. Le gouvernement central doit donc avoir le droit et la capacité de lever des impôts et de dépenser pour l'

development, social and cultural diversity and unity, and the general welfare of all Canadians. More specifically, it should have the powers and the capacity to have proper fiscal and monetary controls, to redistribute income and to maintain minimum levels of services everywhere in Canada.

Second, nothing in a general theory of a right to tax or a right to spend should be one to weaken or to reduce the powers of a central government to carry out programmes and fulfill its proper functions in the national interest. Here, for example, the problem of regional disparities obviously relates to this general objective. Taxing and spending powers of the central government should be more than sufficient to implement a programme in the national interest, in this case the elimination of regional disparities.

Third, because of the complexity and interrelatedness of any analysis of the distribution of powers, taxing powers, spending powers and regional disparities, nothing more than a preliminary and general discussion on the question of taxing and spending powers could be held without (a) keeping explicitly in mind the distribution of powers question without (b) developing at least general views among the various participants governments on the distribution of powers.

Since both the constitution itself and the constitutional review process must be viewed as an organic whole, the distribution of powers aspect cannot be ignored or postponed much longer. To discuss taxing and spending powers in any more than general preliminary terms in isolation from the distribution of powers may not be advisable. Taxing powers of a federal government cannot, for example, be discussed in detail unless there is at least a general theory of the distribution of powers in a federal state. Hence, until the participating governments discuss the subject of distribution of powers, it may be premature to deal too finally with taxing and spending powers.

Fourth, the development of a general theory, or an analysis, of distribution of powers, cannot proceed logically unless all governments consider the various approaches

mouvoir le développement économique général, la diversité et l'unité sociales et culturelles et le bien-être général de tous les Canadiens. Plus précisément, il doit avoir la compétence et la capacité de manier avec suffisamment de latitude les régimes fiscaux et monétaires, de redistribuer le revenu et de maintenir un niveau minimum de services partout au Canada.

Deuxièmement, dans une théorie générale du droit d'imposer ou du droit de dépenser rien ne doit entrer qui affaiblisse ou réduise la capacité du gouvernement central de mettre en œuvre ses programmes et d'exercer les fonctions qui lui sont propres, quand il y va de l'intérêt national. Le problème des disparités régionales, par exemple, est manifestement relié à cet objectif général. Les pouvoirs d'imposer et de dépenser du gouvernement central doivent être assez étendus pour lui permettre de mettre en œuvre un programme d'intérêt national en vue d'éliminer les disparités régionales.

Troisièmement, en raison de la complexité et de l'interdépendance de toute analyse de la répartition des compétences, des pouvoirs d'imposer, du pouvoir de dépenser et des disparités régionales, il est impossible d'aller plus loin qu'une discussion préliminaire et générale des pouvoirs d'imposer et de dépenser a) si l'on ne tient pas compte explicitement de la question de la répartition des compétences et b) si l'on n'encourage pas les divers gouvernements participants à formuler au moins une philosophie générale au sujet de la répartition des compétences.

La constitution proprement dite et le processus de révision constitutionnelle devant être considérés comme un tout intégré, on ne peut négliger ni différer plus longtemps l'étude de la répartition des compétences. Il n'est pas recommandé d'étudier, autrement que d'une façon générale et préliminaire la question des pouvoirs d'imposer et de dépenser en dehors de l'examen de la répartition des compétences. On ne saurait, par exemple, discuter de façon détaillée des pouvoirs d'imposer d'un gouvernement fédéral lorsque ce dernier ne possède aucune théorie, même générale, quant à la répartition des compétences dans un État fédéral. Il serait donc prématuré de tirer des conclusions sur les pouvoirs d'imposer et de dépenser avant que les gouvernements participants n'abordent le sujet de la répartition des compétences.

Quatrièmement, on ne saurait élaborer de façon logique une théorie générale ou une analyse de la répartition des compétences à moins que tous les gouvernements n'aient



to the study of this complex subject.<sup>1</sup> Four possible approaches are relevant and possibly all necessary in dealing with distribution of powers:

(a) a functional approach—essentially this would be based on principles of functionalism and efficiency, i.e. which functions of government could most effectively be carried out by which level of government in a modern society (even here there are important difficulties to be explored);

(b) a regional approach—unique circumstances in particular parts of the country should have a bearing on the distribution of powers;

(c) an historical approach—taking account of the Canadian historical context: that a network of relationships and expectations has developed over the years (federal-provincial relations, roles of municipal governments, etc.) which could affect the scope of possible changes in the distribution of powers; and

(d) a symbolic and doctrinal approach—taking into account the various theories of a federal state, the basic ideology, the role of government in everyday affairs of its citizens, the symbols of unity in a country, etc.

Even from this broad outline of the various approaches to the distribution of powers question, it is apparent that taxing and spending powers relate to each of these approaches and that discussions on taxing and spending powers cannot be carried out in isolation from almost any approach.

What follows is an outline of the basic position of the Government of New Brunswick on taxing and spending powers plus an analysis of the general approach to that topic taken by other participating governments, especially the Government of Canada. Until, however, the whole complex matter of distribution of powers has been considered, many of the following points and comments are necessarily more general than will be the case when the totality of the taxing and spending powers

supputé les divers moyens d'aborder l'étude de ce sujet complexe.<sup>1</sup> Quatre points de vue différents sont possibles, tous quatre méritant probablement d'être retenus:

a) le point de vue fonctionnel, essentiellement fondé sur le principe de la fonction pratique et de l'efficacité; par exemple quel ordre de gouvernement pourra remplir avec le maximum d'efficacité certaines fonctions du gouvernement, dans le contexte de notre société moderne (même ici, on se heurte à d'importantes difficultés qu'il faudrait explorer);

b) le point de vue régional: les circonstances particulières à différentes régions du pays doivent entrer en ligne de compte dans la répartition des compétences;

c) le point de vue historique, c'est-à-dire compte tenu du contexte historique, des rapports et des espoirs qui ont pris forme au cours des années (relations fédérales provinciales, rôles des gouvernements municipaux, etc.) et susceptibles d'influer sur la portée des changements possibles dans la répartition des compétences; et

d) le point de vue symbolique et doctrinal, c'est-à-dire compte tenu des diverses théories d'un État fédéral, de l'idéologie fondamentale, du rôle du gouvernement dans la solution des problèmes courants des citoyens, des symboles de l'unité nationale, un pays, etc.

Déjà, il ressort de cette esquisse des différentes façons d'aborder la question de la répartition des compétences, que les pouvoirs d'imposer et de dépenser sont en cause dans chacun de ces points de vue et que toute discussion au sujet de ces pouvoirs doit tenir compte de presque tous ces aspects à la fois.

Voici donc l'exposé de la politique fondamentale du Nouveau-Brunswick vis-à-vis des pouvoirs d'imposer et de dépenser, et une analyse de l'attitude générale que les autres gouvernements participants, particulièrement le gouvernement du Canada, ont adoptée sur ce point. Bien entendu, une fois que toute la question de la répartition des compétences aura été étudiée dans toutes ses ramifications, et que les divers aspects des pouvoirs d'im-

<sup>1</sup> For a more detailed examination of this aspect of the Constitutional Review process, see the New Brunswick Working Paper: *Problems of Studying the Distribution of Powers under the British North America Act—The Search for an Approach*, September 29, 1969.

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur cet aspect du processus de la révision constitutionnelle, voir le document de travail du Nouveau-Brunswick: *Problèmes relatifs à l'étude de la répartition des compétences d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique: la recherche d'une méthode*. (29 septembre 1969).

question is related to the distribution of powers analysis.

## SPENDING POWERS

In June of 1969, the federal government submitted to the Constitutional Conference, a paper entitled "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament".

Before commenting on the federal paper and before outlining the basic views of the Government of New Brunswick, a few general comments must again be made, even though some are similar to those made in the part of this working paper on taxing powers. First, it is premature and illogical to determine, in even general terms perhaps, the scope or limits of the spending powers of the Parliament of Canada, unless at least a general scheme of the distribution of powers has been proposed and discussed. In the extreme, for example, if a new distribution of powers assigns to Parliament many of the present powers of the provinces, a discussion on the spending powers of Parliament may become increasingly academic.

Second, spending powers are very much related to taxing powers. The two together are in turn among the prime determinants of the role and strength of the central government. And these considerations largely determine the extent and magnitude of the attack, if any, on regional disparities. Hence, the following comments and notes must be related to the sections of this and other working papers from the Government of New Brunswick, which deal with these other matters to be considered when discussing spending powers.<sup>2</sup>

Third, the comments on spending powers will also be made within the general framework of the following three objectives of Confederation, as viewed by New Brunswick.

1. The maintenance of a strong federal government which shall be representative of all the people of Canada and shall act

In particular, the New Brunswick Working paper entitled: *Problem of Studying the Distribution of Powers under the British North America Act—The Search for an Approach, and Regional Disparities—Alternatives in a Constitutional Formula.*

ser et de dépenser auront été examinés à la lumière de cette analyse, il sera possible de préciser davantage les points et les observations qui suivent.

## LE POUVOIR DE DÉPENSER

En juin 1969, le gouvernement fédéral a présenté à la Conférence constitutionnelle un document intitulé «Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien».

Avant d'émettre des commentaires sur ce document du gouvernement fédéral et d'exposer les idées de base du gouvernement du Nouveau-Brunswick sur la question, quelques remarques générales s'imposent à nouveau, même si certaines d'entre elles sont identiques à celles qui ont été faites dans la partie du présent document de travail qui traite des pouvoirs d'imposer. Premièrement, il est prématuré et illogique de déterminer, même en termes généraux, la portée ou les limites du pouvoir de dépenser du Parlement canadien, avant qu'au moins un plan d'ensemble de la répartition des compétences n'ait été proposé et débattu. A l'extrême, par exemple, si une nouvelle répartition des compétences confère au Parlement bon nombre des pouvoirs actuellement détenus par les provinces, la discussion du pouvoir de dépenser du Parlement deviendrait de plus en plus académique.

Deuxièmement, le pouvoir de dépenser est en relation très étroite avec les pouvoirs d'imposer. Ces deux pouvoirs, à leur tour, sont parmi les facteurs les plus déterminants du rôle et de la force du gouvernement central. Et ce sont ces considérations qui régissent dans une large mesure l'étendue et la force de l'attaque lancée, à supposer qu'il y en ait une, contre les disparités régionales. Par conséquent, les commentaires et les notes qui suivent doivent être rattachées aux parties du présent document et des autres documents de travail du gouvernement du Nouveau-Brunswick traitant des autres sujets à envisager dans la discussion sur le pouvoir de dépenser.<sup>2</sup>

Troisièmement, les remarques relatives au pouvoir de dépenser doivent également s'entendre dans le cadre général des trois objectifs suivants qui sont ceux de la Confédération, telle que l'envisage le Nouveau-Brunswick.

1. Maintenir un gouvernement fédéral fort, qui soit représentatif de tout le peuple canadien et agisse en son nom dans la

2. En particulier, les documents de travail du Nouveau-Brunswick intitulés: *Problèmes relatifs à l'étude de la répartition des compétences d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique: la recherche d'une méthode, et les disparités régionales: autres solutions de formule constitutionnelle.*

on their behalf to define and to achieve national purposes at home and abroad.

2. The promotion of Canadian social, cultural and economic development, and the general welfare of and equality of opportunity for all Canadians.

3. The promotion of the full development of all regions of Canada.

Fourth, no federal-provincial conference or discussion is held in isolation from current developments and problems in all other areas of federal-provincial relations. Discussions on the general theory, scope or limits of the spending powers of the Parliament of Canada are therefore held very much against a background of present-day intergovernmental deliberations on conditional and unconditional grants. What in summary are these current developments and problems?<sup>8</sup>

Generally, opinions vary widely on the present use of spending powers by the federal government because of the many regional differences. Briefly, the criticisms boil down to criticisms of principles and criticisms of techniques. Some provinces emphasize that in principle they more or less disagree with the right of Parliament to spend in those areas under provincial jurisdiction. In other words, they question the existence of the right to spend. Most of the provinces, however, criticize the techniques of conditional or unconditional grants. In other words, they question the methods of exercising the right to spend, not the right itself.

More specifically, the criticisms cover the following points:

- (a) unilateral commencement of programs;
- (b) unilateral termination of programs;
- (c) unrealistic standards of services;
- (d) unrealistic conditions for eligibility;
- (e) unnecessary administrative arrangements and delays;

<sup>8</sup> The Working Paper of the Government of Ontario, *The Ontario Position on the Spending Power* (Document No. 134), analyses the same general issues in considerably more detail.

définition et dans la réalisation des objectifs nationaux au pays même et à l'étranger.

2. Promouvoir le développement social, culturel et économique du Canada et assurer à tous les Canadiens le bien-être général et l'égalité des chances.

3. Promouvoir le plein développement de toutes les régions du Canada.

Quatrièmement, il ne saurait y avoir aucune conférence ni discussion fédérale-provinciale qui ferait abstraction de la situation actuelle et des problèmes qu'on rencontre dans tous les autres secteurs des relations fédérales-provinciales. Les discussions portent en général sur la thèse abstraite, la portée ou les limites du pouvoir de dépense du Parlement du Canada doivent donc s'inscrire dans le contexte des délibérations intergouvernementales d'aujourd'hui sur les subventions conditionnelles et inconditionnelles. Quelle est, en résumé, la situation actuelle et quels sont les problèmes qui se posent?

En général, l'éventail des opinions concernant l'emploi actuel du pouvoir de dépense du gouvernement fédéral est très étendu, en raison des nombreuses disparités régionales. En bref, les critiques se ramènent à des critiques des principes et à des critiques des pratiques. Certaines provinces soulignent qu'en principe elles s'opposent plus ou moins nettement au droit du Parlement de dépenser dans les secteurs de compétence provinciale.

En d'autres termes, elles mettent en doute l'existence du droit de dépenser. La plupart des provinces, cependant, s'en prennent à la pratique de verser des subventions conditionnelles ou inconditionnelles. Autrement dit, elles mettent en doute, non pas le droit de dépenser lui-même, mais les modes d'exercice de ce droit.

Les critiques s'attachent tout particulièrement aux points suivants:

- a) le lancement unilatéral des programmes;
- b) la cessation unilatérale des programmes;
- c) les normes peu réalistes des services;
- d) les conditions peu réalistes d'admissibilité;
- e) les dispositions administratives non nécessaires et les délais inutiles;

3. Le document de travail du gouvernement de l'Ontario, *La position de l'Ontario vis-à-vis le pouvoir de dépenser*, (document no 134), analyse les mêmes perspectives générales beaucoup plus en détail.



- (f) inadequate federal-provincial consultative and administrative machinery;
- (g) the distortion of provincial priorities and the establishment of priorities;
- (h) the creation of conflicts between the two levels of government during times of financial restraint;
- (i) taxation without benefit for the citizens of those provinces whose provincial governments decline to participate; and
- (j) inadequate financial cost-sharing arrangements and insufficient funds.

Because of these many and varied criticisms, a number of possible alternatives to, or changes in, shared-cost programmes have been proposed, but largely rejected, over the last ten or fifteen years of relatively active federal-provincial relations:

- (i) constitutional changes in responsibility;
- (ii) a greater use of administrative and/or legislative delegation of powers;
- (iii) greater inter-provincial cooperation;
- (iv) improved machinery for intergovernmental liaison;
- (v) more regionally oriented programmes; and
- (vi) increased unconditional grants.

It is within the framework of the above arguments that the following remarks and suggestions on spending powers are presented to the Government of New Brunswick.

The federal paper indicates that the spending powers of Parliament are being used as a basis for federal expenditures in 1968-69 \$3.4 billion or 32 per cent of the federal get. This covers such diverse programmes as Hospital Insurance, Medicare, Family Allowances, Old Age Pensions, T.C.H., FRED, DA, ADB, Equalization Payments Expo etc. Payments to persons, to institutions and to governments is based on such things as "national interest", the "national constituency" which differs in terms of reference, priorities and objectives from the "provincial constituency" mixed jurisdiction and technological change.

- f) le mécanisme fédéral-provincial peu satisfaisant des consultations et des services administratifs;
- g) l'altération des priorités des provinces, et l'établissement de priorités;
- h) la naissance de conflits entre les deux niveaux de gouvernement au cours des périodes de restrictions financières;
- i) l'imposition sans avantages pour les citoyens des provinces dont le gouvernement refuse de participer aux programmes fiscaux; et
- j) les ententes inadéquates en ce qui a trait au partage des frais et les fonds insuffisants.

En raison de ces critiques nombreuses et variées, diverses autres solutions aux difficultés des programmes à frais partagés ont été proposées, puis écartées pour la plupart au cours des dix ou quinze dernières années d'activité relativement intense dans les relations fédérales-provinciales:

- i) des changements constitutionnels au niveau de la compétence;
- ii) le recours plus fréquent à la délégation des pouvoirs sur le plan administratif et législatif;
- iii) l'intensification de la coopération entre les provinces;
- iv) l'amélioration des mécanismes de liaison entre les gouvernements;
- v) des programmes d'orientation plus explicitement régionale; et
- vi) l'accroissement des subventions inconditionnelles.

C'est dans l'optique des commentaires qui précèdent que le gouvernement du Nouveau-Brunswick présente les remarques et les suggestions suivantes concernant le pouvoir de dépenser.

Le document du gouvernement fédéral relève que le pouvoir de dépenser du Parlement constitue le fondement juridique de dépenses qui s'élèvent en 1968-1969 à trois milliards quatre cent millions de dollars, soit 32 p. 100 du budget fédéral. Cette somme est appliquée à des programmes aussi variés que l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, les allocations familiales, les pensions de vieillesse, la route transcanadienne, FODER, ARDA, l'Office d'expansion économique de la région atlantique, les paiements de péréquation, l'Expo, etc. Pour justifier ce pouvoir de dépenser (paiements aux personnes, aux institutions et aux gouvernements) on invoque des arguments tels que «l'intérêt national», «le milieu national» (qui diffère en termes d'attributions, de priorités et d'objectifs du «milieu provincial»), les compétences conjointes et l'évolution technologique.

Having indicated the importance of the spending power of Parliament, the federal paper does accept to a large extent the validity of three broad provincial criticisms of federal-provincial grants and federal spending power:

1. That the Government and the Parliament of Canada are deciding, without the formal participation of the provinces in such decisions, as to when federal-provincial programmes ought to be started;
2. The power of Parliament to make unconditional grants to provincial governments for the purpose of supporting their programmes and public services should be unrestricted;
3. The power of Parliament to make general conditional grants in respect of federal-provincial programmes which are acknowledged to be within exclusive provincial jurisdiction should be based upon two requirements: first, a broad national consensus in favour of any proposed programme should be demonstrated to exist before Parliament exercises its power; and secondly the decision of a provincial legislature to exercise its constitutional right not to participate in any programme, even given a national consensus, should not result in a fiscal penalty being imposed upon the people of that province.

This means that there will be two limitations on the use by Parliament of its power to make conditional grants for general federal-provincial programmes:

- (a) a "broad national consensus" must be in favour of any programme, which means that 3 of the 4 Senate divisions (West, Ontario, Quebec, Atlantic) through the provincial legislatures must approve the programme before it can go ahead; and
- (b) there will be no "fiscal penalty" on citizens of non-participating provinces, which means that those citizens will be refunded the money which would have gone to the province, through a formula and method to be decided by Parliament for each programme.

The federal proposal spells out explicitly two major exceptions to these points:

- (a) unconditional grants (i.e. equalization payments) will not be affected by the

Après avoir souligné l'importance du pouvoir de dépenser du Parlement, le document du gouvernement fédéral reconnaît dans une large mesure le bien-fondé de trois critiques des provinces touchant les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépense du gouvernement fédéral:

1. Le gouvernement et le Parlement canadien décident de la mise sur pied de programmes fédéraux-provinciaux sans qu'il y ait une participation officielle de gouvernements provinciaux au processus de décision.
2. Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux en vue du financement de leurs services publics et de leurs programmes devrait être illimité.
3. Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions conditionnelles générales aux programmes fédéraux-provinciaux dans les domaines qui sont reconnus être de la compétence exclusive des provinces devrait être subordonné à l'existence de deux facteurs suivants: premièrement, il faudrait que le Parlement puisse démontrer qu'il existe un accord général national en faveur de la mise sur pied d'un programme donné avant de pouvoir exercer son pouvoir; deuxièmement, la décision d'un corps législatif provincial d'exercer son droit constitutionnel de ne pas participer à un programme donné, même lorsqu'il y a un accord général national, ne devrait pas avoir pour résultat l'imposition d'une peine fiscale sur les habitants de cette province.

Cela signifie qu'il y aura deux conditions à l'exercice par le Parlement de son pouvoir d'accorder des subventions *conditionnelles* aux programmes fédéraux-provinciaux en général:

- a) il doit exister un «consensus national» à l'égard de tout programme: ce qui signifie que trois des quatre divisions du Sénat (l'Ouest, l'Ontario, le Québec, l'Atlantique), par l'entremise des parlements provinciaux, doivent approuver le programme avant son lancement; et
- b) aucune «peine fiscale» ne touchera les citoyens des provinces qui ne participent pas au programme: ce qui signifie que les citoyens se verront rembourser l'argent qui serait allé à la province, selon la formule et une méthode que le Parlement déterminera pour chaque programme.

La proposition fédérale précise deux exceptions importantes à ces points:

- a) les subventions inconditionnelles (c.-à-d. les paiements de péréquation)

consensus proposal (arrangements will continue as at present); and

(b) regional programmes (federal-provincial programmes for provinces of one or two Senate divisions) will also not come under the consensus rule.

First, the purpose, usefulness and the rationale for the federal spending power has never been in doubt with the Government of New Brunswick. As was stated above, there is no quarrel with the existence of the right to spend, only with the methods of exercising it right.

Second, New Brunswick might wish to consider in principle the idea of limiting the federal spending power through some consensus mechanism. However, any formula, especially one which would empower two provinces to veto a proposal, should be approached with considerable caution. In addition, the political delays possible through a federal consensus formula are other reasons for caution and concern. The formula might cause more problems than it would solve.

Third, the federal government's paper does explicitly treat unconditional payments (equalization payments) would not be affected by this proposal. Until this was guaranteed firmly in a constitution, New Brunswick will again exercise considerable caution considering any proposal to curtail federal spending powers.

Fourth, the federal paper also excludes non-national programmes from the consensus formula. However, their definition of a "regional programme" is one which is designed for the provinces in one or two Senate divisions. There are very few of these programmes for New Brunswick. The more significant and recent ones are the Atlantic Development Fund and the Atlantic Provinces Adjustment Fund. The bulk of the "regional programmes" (that is non-national ones) designed for less developed regions or provinces would come under that definition: ARDA, FRED, A.A., new legislation of the Department of National Economic Expansion, etc. These are only "regional programmes" in the sense that (a) they are designed for the less developed provinces; (b) they are more favourably received by those provinces; (c) they are controlled more by them and (d) the less developed provinces are relatively more prepared

seront pas atteintes par le consensus proposé (et les accords seront conclus comme ils le sont aujourd'hui); et

b) les programmes régionaux (qui sont des programmes fédéraux-provinciaux en vigueur dans des provinces d'une ou de deux divisions du Sénat) ne tomberont pas non plus sous le coup de la règle du consensus.

Premièrement, le but, l'utilité et la justification du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral n'ont jamais été mis en doute par le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Comme nous l'avons dit précédemment, nous ne contestons pas l'existence du droit de dépenser; nous nous en prenons seulement aux façons d'exercer ce droit.

Deuxièmement, le Nouveau-Brunswick pourrait admettre en principe la limitation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral par le recours à quelque règle de consensus. On devrait, cependant, étudier avec beaucoup de prudence toute formule, et tout particulièrement celle qui accorderait le pouvoir de veto à deux provinces. De plus, les délais politiques que peut susciter la formule fédérale du consensus nous invitent aussi à la prudence et à la réflexion. La formule peut faire naître plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Troisièmement, le document du gouvernement fédéral déclare très nettement que les paiements inconditionnels (c'est-à-dire les paiements de péréquation) ne seraient pas touchés par cette proposition. Tant que ce principe ne sera pas garanti fermement par la constitution, le Nouveau-Brunswick continuera à étudier avec beaucoup de réserve toute proposition visant à restreindre le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

Quatrièmement, le document du gouvernement fédéral exclut aussi les programmes régionaux de la formule du consensus. Cependant, la définition qu'il donne d'un «programme régional» s'applique aux programmes prévus pour les provinces d'une ou de deux divisions du Sénat. Très peu de ces programmes concernent le Nouveau-Brunswick. Parmi les plus significatifs et les plus récents, on relève l'Office d'expansion économique de la région atlantique et les subventions de rajustement aux provinces atlantiques. La majorité des «programmes régionaux» (c'est-à-dire qui ne sont pas nationaux), conçus pour les régions ou les provinces moins développées, n'entreraient pas dans cette définition: les programmes ARDA et FODER, l'Agence de développement régional, les nouvelles mesures adoptées par le ministère de l'Expansion économique régionale, etc. Ces programmes peuvent vraiment être qualifiés de «régio-



to adopt them. Also while most provinces may be involved in these programmes, the less successful provinces benefit relatively more from or are more concerned about these programmes than the more advanced provinces; witness for example, the development and utilization of ARDA and FRED. And since the more advanced provinces could have provided the total cost of these programmes by themselves, they are again less inclined to approve of or to participate in these programmes.

In other words, a national programme can in a sense be regional and vice versa; a regional programme need therefore not be one for just one or two Senate divisions. For example, the new programmes of the Department of Regional Economic Expansion will cover the Atlantic Provinces, Northern and Eastern Quebec and areas in Ontario, and the Western Provinces. Thus, while these programmes are regional, they are "nationally regional", i.e. not restricted to one or two Senate divisions. The less advanced provinces are most interested in these programmes, especially the Atlantic Provinces. To submit these programmes to a consensus formula could mean the end of them, unless they were modified to apply to only two Senate divisions. But that in turn might raise the objections of the other divisions and through that some political opposition in Parliament, which could in turn mean a dilution or a watered-down version of the original concept and scope of the programme.

Given the federal definition, the exclusion of regional programmes from the consensus formula is not satisfactory. To leave it as the federal proposal suggests, could mean a severe limitation on the power or the desire of the Parliament of Canada to develop programmes designed more specifically for smaller and less successful provinces or parts thereof.

In summary, the Government of New Brunswick feels that the federal consensus formula for future conditional grants has a number of serious limitations. It could be impractical, its consideration of regional programmes is unsatisfactory and it could seriously limit, and even stop altogether, many future federal-provincial shared-cost programmes. However, at the same time, it is

naux» en ce sens a) qu'ils ont été conçus pour les provinces moins avancées, b) qu'ils sont accueillis plus favorablement par ces provinces, c) qu'ils répondent davantage à leurs besoins et d) que les provinces moins développées sont relativement plus disposées à les adopter. Et même si la plupart des provinces peuvent participer à ces programmes, les provinces moins favorisées en tirent un peu plus d'avantages ou s'y intéressent davantage que les provinces plus développées: en témoignent, par exemple, l'évolution et l'utilisation de l'ARDA et de FODER. Étant donné aussi que les provinces plus avancées ont pu assumer elles-mêmes le coût total de ces programmes, elles sont encore moins portées à les approuver ou à y participer.

En d'autres termes, un programme national peut être régional d'une certaine façon et vice-versa; aussi n'est-il pas nécessaire qu'un programme régional ne s'applique qu'à une ou deux divisions du Sénat. Ainsi, les nouveaux programmes du ministère de l'Expansion économique régionale embrasseront les provinces atlantiques, le Nord et l'Est du Québec, et même que certaines parties de l'Ontario, des provinces de l'Ouest. Donc, si ces programmes sont régionaux, ils sont « régionaux à l'échelle nationale », c'est-à-dire qu'ils ne se limitent pas à une ou deux divisions du Sénat. Les provinces moins avancées sont les plus intéressées à ces programmes, particulièrement les provinces atlantiques. Si l'on soumettait ces programmes à une formule de consensus, on pourrait en marquer la fin, moins qu'ils ne soient modifiés pour s'appliquer seulement à deux divisions du Sénat. Mais, en retour, cette façon de faire pourrait soulever les objections des autres divisions et aboutir à une opposition politique au Parlement: on pourrait alors opter pour une version édulcorée ou atténuée du projet original.

Compte tenu de la formule d'accord général selon la définition qu'en donne le gouvernement fédéral, exclure les programmes régionaux paraît peu satisfaisant. Tenir compte de la proposition du gouvernement fédéral de ne pas la modifier pourrait entraîner pour le Parlement canadien une restriction sérieuse de sa faculté ou de sa volonté de mettre l'œuvre de programmes devant plus particulièrement favoriser les petites provinces et les moins prospères, ou certaines de leurs régions.

Bref, le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime que la formule d'accord général préconisée par le gouvernement fédéral au sujet des subventions conditionnelles ne pourront être consenties dans l'avenir et comporte certaines faiblesses graves. Elle pourrait montrer d'une application peu pratique la façon d'envisager les programmes régionaux. Est peu satisfaisante, elle pourrait même ca-

realized that the present methods of exercising the right to spend is subject to valid criticisms, which should be considered and resolved. The question then is: can the federal and provincial governments meet the criticisms of shared-cost programmes without at the same time curtailing the basic spending powers of Canada?

The Government of New Brunswick suggests the following as a realistic answer to that basic question:

1. In the final analysis, no matter what consensus formula is arrived at, the federal government must be able to reserve for itself the right to spend for great national issues or purposes, to be determined by Parliament, without the veto powers of the provinces;

2. The C.C.O. should consider a number of alternative formulae as the basis for a consensus formula—if it is decided—not only for future shared-cost programmes, but for other consensuses as well. There may be some aspects of the Fulton-Favreau formula which could suggest an approach, although the Fulton-Favreau formula was designed for constitutional amendments, a much more rigid situation than should be the case with shared-cost programmes;

3. Many of the current criticisms of the methods of exercising the federal right to spend can be met through better inter-governmental arrangements and federal-provincial consultation and these problems should be considered under that part of the Constitutional Review Process.

Another weakness of the federal working paper on spending powers is the "no penalty" provision. There are two aspects to this: first, could the federal government refund the citizens of the non-participating provinces or the provincial government itself; second, how could the federal government refund the money to these citizens? The rationale for the

promettre sérieusement et faire complètement cesser de nombreux programmes dont les frais seraient partagés entre les administrations fédérales et provinciales. Parallèlement, cependant, il faut bien admettre que la façon dont s'exerce présentement le droit de dépenser se prête à certaines critiques bien fondées, dont il faut tenir compte et chercher la solution. La question qui se pose est de savoir comment le gouvernement fédéral et les provinces peuvent résoudre les controverses que suscitent les programmes à frais partagés sans nuire en même temps au pouvoir fondamental du gouvernement canadien en matière de dépense.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick formule les propositions suivantes en guise de réponse réaliste à cette question fondamentale:

1. En dernier ressort, peu importe la formule d'accord qui sera retenue, le gouvernement fédéral doit pouvoir se réserver le droit d'assumer les dépenses inhérentes aux grandes questions ou aux grands objectifs d'envergure nationale, suivant les indications que lui fournira le Parlement, sans que les provinces aient le droit de s'y opposer systématiquement.

2. Le Comité permanent des fonctionnaires devrait examiner certaines autres formules qui pourraient servir de base à une formule d'accord général, si telle est la décision prise, non seulement en vue des futurs programmes à frais partagés, mais encore en vue d'autres accords pouvant entraîner l'adhésion générale. On pourra trouver dans la formule Fulton-Favreau certains éléments de solution, bien que celle-ci eût pour objectif de proposer certaines modifications à la constitution et fit état d'une situation beaucoup plus rigoureuse que celle qui devrait s'appliquer dans le cas des programmes à frais partagés.

3. Une bonne part des critiques qui sont formulées actuellement au sujet de la façon dont le gouvernement fédéral exerce son pouvoir de dépenser pourront trouver une certaine réponse si les arrangements entre les gouvernements et les conversations fédérales-provinciales en viennent à être améliorés. Ces questions devraient être examinées dans le cadre du processus de révision constitutionnelle.

Le document de travail du gouvernement fédéral sur le pouvoir de dépenser accuse une autre faiblesse, celle de la disposition dite «aucune peine», qui amène deux questions. La première: le gouvernement fédéral devrait-il rembourser soit les citoyens des provinces non participantes soit le gouvernement provincial lui-même? La deuxième: comment le

first point appears consistent with the whole theme of the paper: if the provincial governments should not suffer financially from non-participation as they do at present, why should the citizens of non-participating provinces suffer financially in the future just because their provincial governments decide not to participate?

It appears logical. However, one could get the following combination of events, using a broad example to illustrate the potential difficulties. The federal government proposes a shared-cost programme which is accepted by three Senate divisions with eight provinces joining except Quebec and British Columbia. The federal government then raises its taxes across the country to provide the funds and it pays its share of the programme to the participating provinces. It also arrives at a formula to refund the citizens of Quebec and British Columbia, whose provincial governments in turn increase taxes to raise money for their own particular brand of the programme or for some other programme altogether. In this case, an average Quebec or British Columbia citizen:

1. will have paid taxes for a national programme;
2. will have been refunded by Ottawa because his government decided not to participate;
3. will have paid taxes to the provincial government for another analogous programme; and
4. will have failed to share the benefits of the particular programme acceptable and implemented by the citizens of eight other provinces representing two-thirds of the national population.

If, in addition, both increases in taxes were of a progressive nature and the refunding and benefits of a proportional nature, any of the more affluent citizens of Quebec or British Columbia will have paid twice as much as they would have if their provinces had joined the national programme. Many realize the problems and frustrations of the present system, but is the new proposal by the federal government really an improvement? Is it still an improvement if one considers the administrative procedures and costs Ottawa will have to bear to refund the citizens of a non-participating province?

gouvernement fédéral va-t-il rembourser les citoyens de ces provinces? Le principe fondamental qui inspire la première question semble bien cadrer avec le thème développé tout au long de ce document. En effet, si les gouvernements provinciaux ne doivent, comme à présent, subir aucune gêne financière du fait de leur non-participation, pour quoi les citoyens d'une province non-participante subiraient-ils un tel préjudice dans l'avenir, uniquement parce que le gouvernement de leur province a refusé sa participation?

Ce raisonnement paraît logique. Toutefois pour illustrer les difficultés qui pourraient surgir dans l'éventualité d'un certain concours de circonstances, mettons que le gouvernement fédéral propose un programme à frais partagés qui soit accepté par trois divisions du Sénat et auquel huit provinces, sauf le Québec et la Colombie-Britannique, décident de participer. Le gouvernement fédéral va hausser ses taux d'imposition dans tout le pays pour se procurer les ressources nécessaires et il remettra sa quote-part aux provinces participantes. Il en viendra aussi à une formule destinée à rembourser les citoyens du Québec et ceux de la Colombie-Britannique. Ces provinces, à leur tour, augmenteraient leurs impôts pour aller chercher les ressources qui leur permettront de soutenir le programme ou n'importe quel autre qui leur est propre. En pareille éventualité, le citoyen moyen du Québec ou de la Colombie-Britannique:

1. aura payé des impôts en faveur d'un programme national;
2. aura reçu un remboursement du gouvernement fédéral en raison de la non-participation de sa province;
3. aura payé des impôts provinciaux en faveur d'un autre programme de même nature et
4. n'aura pas eu l'occasion de bénéficier du programme en cause, agréé et soutenu par les citoyens de huit autres provinces soit les deux tiers de la population des pays.

Si, par ailleurs, les impôts majorés étaient des impôts progressifs et que le remboursement et les prestations étaient de nature proportionnelle, les versements des citoyens aisés du Québec et de la Colombie-Britannique auraient été le double de ce qu'ils auraient été si ces deux provinces avaient participé au programme national. En de nombreux milieux, on sait que le régime actuel est cause de problèmes et de frustrations, mais on demande si la nouvelle proposition du gouvernement fédéral va vraiment améliorer les choses. Lorsque l'on songe aux rouages administratifs qui seront nécessaires et aux frais



The Government of New Brunswick recommends that all governments consider the desirability of having in the future the federal government make payments to the provincial governments themselves, rather than to their citizens, in those provinces which do not participate in shared-cost programmes. Through this means and through more effective federal-provincial consultation, the provincial and national priorities can be more fully harmonized.

## REGIONAL DISPARITIES

The subject of regional disparities is closely related to those of taxing powers and spending powers of the Parliament of Canada. Without sufficient taxing powers, Parliament would not have the resources to alleviate the disparities among the various regions of Canada. Without sufficient taxing powers for the provinces, the poor provinces may not have the ability to raise their share, however small, of the federal-provincial shared-cost programmes. Without sufficient spending powers, Parliament may be unable to spend those areas of prime concern to provinces suffering from regional disparities.

Hence, the questions which must be answered are the following:

1. Will the federal proposals on taxing powers allow Parliament to retain or to achieve a sufficient tax resource field to alleviate regional disparities?
2. Will the federal proposals on taxing powers allow the provinces to retain or to achieve a sufficient tax resource field to raise their share of the cost of federal-provincial shared-cost programmes, particularly those aimed at reducing regional disparities?
3. Will the federal proposals on spending powers permit Parliament to continue to spend on those programmes or grants designed to alleviate regional disparities?

In answering these three questions, one must keep in mind that regional disparities can be solved through three different yet complementary mechanisms. One method is through unconditional grants, i.e., equaliza-

tion. L'Ottawa devra assumer pour rembourser les citoyens d'une province non participante, l'on se demande s'il s'agira bien d'une amélioration.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick recommande à tous les gouvernements de s'interroger sur la question de savoir s'il ne serait pas plus souhaitable dans l'avenir que le gouvernement fédéral fasse les paiements requis aux gouvernements provinciaux eux-mêmes plutôt qu'à leurs citoyens, dans les provinces qui n'adhèrent pas aux programmes à frais partagés. De cette manière, et grâce à des conversations plus efficaces entre le gouvernement fédéral et les provinces, les objectifs prioritaires des provinces et du pays pourront mieux s'harmoniser.

## DISPARITÉS RÉGIONALES

La question des disparités régionales est intimement liée à celle des pouvoirs d'imposer et de dépenser du Parlement du Canada. Sans pouvoirs d'imposer suffisants, le Parlement n'aurait pas les ressources nécessaires pour réduire les disparités qui existent entre les diverses régions du Canada. Sans pouvoirs d'imposer suffisants, les provinces pauvres ne pourraient peut-être pas prélever leur part, si petite soit-elle, des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés. Sans pouvoir suffisant de dépenser, le Parlement ne pourrait peut-être pas affecter de crédits aux secteurs intéressants avant tout les provinces qui souffrent de disparités régionales.

Voici donc les questions auxquelles il faut répondre:

1. Les propositions du gouvernement fédéral sur les pouvoirs d'imposer permettront-elles au Parlement de conserver ou d'acquérir des champs d'imposition suffisants pour réduire les disparités régionales?
2. Les propositions du gouvernement fédéral sur les pouvoirs d'imposer permettront-elles aux provinces de conserver ou d'acquérir des champs d'imposition suffisants pour prélever leur part du coût des programmes à frais partagés, surtout ceux qui ont pour but de réduire les disparités régionales?
3. Les propositions du gouvernement fédéral sur le pouvoir de dépenser permettront-elles au Parlement de continuer à affecter des crédits aux programmes et subventions destinés à réduire les disparités régionales?

Avant de répondre à ces trois questions, il faut noter que le problème des disparités régionales peut se résoudre de trois façons différentes, mais pourtant complémentaires. La première méthode est celle des subven-

tion grants. These grants are designed to permit the less wealthy provinces to provide the same essential government services to their citizens as those citizens of the more wealthy provinces. The second mechanism is through conditional grants, i.e. shared-cost programmes. Here the federal government agrees to pay the provinces a certain percentage (all or part) of the cost of a programme if the provinces agree to the conditions of the programme as determined by Parliament. The third mechanism is through conditional grants to individuals or institutions, where the federal government provides directly to the citizens or institutions funds if they meet certain conditions. Concern in this paper is only with the first two mechanisms, conditional and unconditional grants to provinces.

The answer to the first question is yes: the federal proposals on taxing powers will allow Parliament to retain or to achieve a sufficient tax resource base to alleviate regional disparities. The principle of access combined with the limitations on that principle will ensure sufficient access and flexibility for a strong central government. The only note of caution relates to the need for proper safeguards on the principle of access within the constitution.

The answer to the second question is no: the federal proposals on taxing powers will not improve significantly the net revenue position of many provinces. First, if the limitations on the principle of access both through constitutional limits and intergovernmental arrangements are not appropriate and adequate, some provinces will be subject to the influences of other provinces. Problems could arise through inter-provincial barriers of trade, double taxation, encroachment of provinces on tax fields formerly largely utilized by the Government of Canada, excessive resort to inadequate inter-governmental arrangements and machinery, etc. Second, given the principle of access plus its limitations, this does not provide the provinces, especially the less advanced ones, with enough new tax fields or tax room to enable them to meet their normal expenditures and especially their share of federal-provincial shared-cost programmes. The concept of a revenue pool may provide a partial solution to that problem.

tions inconditionnelles, c'est-à-dire les paiements de péréquation. Ces subventions ont pour but de permettre aux provinces moins fortunées d'accorder à leurs citoyens les mêmes services gouvernementaux essentiels que ceux dont jouissent les citoyens des provinces plus riches. Il y a en second lieu les subventions conditionnelles, c'est-à-dire les programmes à frais partagés: le gouvernement fédéral consent à verser aux provinces un certain pourcentage (total ou partiel) du coût d'un programme si les provinces acceptent les conditions du programme déterminées par le Parlement. La troisième méthode consiste en subventions conditionnelles aux individus ou aux institutions: le gouvernement fédéral fournit directement aux citoyens ou aux institutions l'argent nécessaire, s'ils satisfont à certaines conditions. Le présent document ne traite que des deux premières méthodes, savoir les subventions conditionnelles et inconditionnelles aux provinces.

La réponse à la première question est oui: les propositions fédérales sur les pouvoirs d'imposer permettront au Parlement de conserver ou d'acquérir des sources suffisantes d'impôt pour réduire les disparités régionales. Le principe d'accessibilité, allié à certaines restrictions dans son application, assure assez de souplesse et d'accessibilité pour que le gouvernement central soit fort. Il faut seulement veiller à ce que le principe d'accessibilité soit étayé de garanties constitutionnelles suffisantes.

La réponse à la deuxième question est non: les propositions du gouvernement fédéral sur les pouvoirs d'imposer n'amélioreront pas sensiblement le revenu net de bon nombre de provinces. Tout d'abord, si, aux termes des limites imposées par la constitution et par les arrangements intergouvernementaux, les restrictions au principe d'accessibilité ne sont pas convenables et suffisantes, certaines provinces subiront l'influence des autres. Des problèmes pourraient naître des entraves au commerce interprovincial, de la double imposition, de l'empiètement des provinces sur des champs d'imposition jusqu'ici exploités en grande partie par le gouvernement fédéral, du recours excessif à des arrangements et à des mécanismes inefficaces entre gouvernements, etc. Deuxièmement, le principe d'accessibilité avec ses restrictions n'accorde pas aux provinces, surtout aux plus désavantagées, de nouveaux champs d'imposition suffisants qui leur permettent de faire face à leurs dépenses normales et surtout à leur part des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés. Un fonds commun de revenu apporterait peut-être une solution partielle à ce problème.

The answer to the third question is no, but qualified one. The federal government will be able to continue to spend without limitations through *unconditional* grants to provinces (i.e. equalization payments), especially if this is coupled with the statements on a constitutional objective and a constitutional power to contribute to the equalization of public services across Canada, as contained in the federal paper on taxing powers. It is essential to ensure that these two conditions (i.e. an objective to equalize and the power to equalize) are contained in any revised constitution.

The federal government, however, may not be able to continue to spend on conditional grants for the reduction of regional disparities. First, the federal government's consensus proposal is not very acceptable to small provinces because of the veto powers of larger provinces. Secondly, the exemption of region-programmes from this consensus rule is not properly defined to protect the interest of less advanced provinces and the federal government. Hence, the Government of Canada must be able to reserve for itself the right to end for great national issues or purposes, to be determined by Parliament, without the powers of the provinces.

Document 185

## CONTINUING COMMITTEE OF OFFICIALS

WORKING PAPER  
SUBMITTED BY THE GOVERNMENT OF  
NEW BRUNSWICK

ON  
"FURTHER OBSERVATIONS ON THE  
MATTER OF SHARED-COST PROGRAMS  
AND A NATIONAL CONSENSUS FOR-  
MULA"

November 10, 1969

### General Observations

1. While much respect must be paid to all governments that have conscientiously sought to evolve an arithmetical formula to determine the "national consensus" in the matter of providing a frame work for federal spending on shared-cost programs, it is quite clear that almost any such formula has "arbitrary" characteristics. In the hands of a well-trained statistical theorist such formulas, that have been presented by some governments, would be quite vulnerable to the demonstration that these "numbers games" do not exhaust all the visible variables and factors that might be selected to calculate something called a "na-

La troisième question exige un non conditionnel. Le gouvernement fédéral pourra continuer à dépenser sans restrictions au moyen de subventions *inconditionnelles* aux provinces (c'est-à-dire les paiements de péréquation), surtout si l'on considère les déclarations contenues dans le document de travail du gouvernement fédéral sur les pouvoirs d'imposer au sujet de l'objectif et du pouvoir constitutionnels de contribuer à la péréquation des services publics dans tout le pays. Il est essentiel que ces deux conditions (à savoir: objectif de péréquation et pouvoir de péréquation) figurent dans la constitution révisée.

Toutefois, le gouvernement fédéral ne pourra peut-être pas continuer de contribuer par des subventions conditionnelles à la réduction des disparités régionales. Tout d'abord, la proposition du gouvernement fédéral touchant le consensus ne peut-être très bien vue des petites provinces à cause du pouvoir de veto des plus grandes. En deuxième lieu, l'exemption des programmes régionaux de cette règle du consensus n'est pas bien définie et ne protège pas les intérêts des provinces moins avancées, ni ceux du gouvernement fédéral. Par conséquent, le gouvernement canadien doit pouvoir se réserver le droit de dépenser à des fins d'intérêt national, qui seront déterminées par le Parlement, sans que les provinces puissent y opposer de veto.

Document 185

## COMITÉ PERMANENT DES FONCTIONNAIRES

DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉSENTÉ  
PAR LE GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK SUR «D'AUTRES  
OBSERVATIONS SUR LA QUESTION DES  
PROGRAMMES À FRAIS PARTAGÉS ET  
SUR UNE FORMULE D'ACCORD NATIONAL»

le 10 novembre 1969

### I—Observations générales

1. Il faut, certes, rendre hommage à tous les gouvernements qui se sont consciencieusement appliqués à établir une formule chiffrée afin de déterminer un «accord national» sur la manière d'assurer un cadre au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral aux fins des programmes conjoints. Il saute aux yeux, cependant, que presque toutes les formules d'accord général comportent des caractéristiques «arbitraires». Placées entre les mains de théoriciens de la statistique bien habiles, ces formules, qu'on présentées certains gouvernements, permettraient de démontrer fort clairement que ces «jeux de hasard»



tional consensus." So far only population, provinces, regions and senate divisions have been employed. Others might be found equally significant and the permutations and combinations with which they are managed are likely to be much more extensive than is now realized without such expertise to guide the perplexed.

2. More fundamental is the question of how wise it is to freeze a formula in the Constitution when it is very difficult to forecast the effect of the freezing on the long future—assuming great difficulty with the amendment process which is likely to be the case once an amending formula is found. A premature freezing, therefore, of an unpredictable future must give all governments pause.

3. The desire of the First Ministers for a formula or formulas to be studied by the CCO included obviously not merely arithmetic types but non-mathematical models as well and the CCO is quite within its mandate on this question to discuss arithmetic and non-arithmetic approaches to "consensus."

4. A further difficulty with arithmetic consensus formulas may be that they become in a sense a kind of quasi-delegation, *ad hoc*, of provincial power to the federal government in the limited sense of being confined to that situation and exercised through the federal spending power. Assuming that something approximating the Fulton-Favreau Formula dominates our thinking about the amending process and becomes a model for future amendment procedures, there will be a multiplicity of amendment formulas which would include the three types of procedure included in the Fulton-Favreau proposals plus this further arithmetic consensus formula which has its semi-delegation aspect—thus resulting in four operating formulas. Is it really necessary, therefore, to bind the hands of governments by such a fourth formula in an area that may not really justify so rigid a process, i.e. the management of federal-provincial relations in the case of shared-cost programs.

5. The arithmetic type proposals so far presented make several assumptions about the nature of the idea of consensus itself, which assumptions may or may not be valid:

(a) It is assumed that consensus can best be achieved, given our recent political history and difficulties, through the obligations to follow a fixed formula rather

n'épuisent pas toutes les variables ni tous les facteurs qu'on pourrait retenir pour déterminer l'«accord national». Jusqu'ici, on a retenu seulement la population, les provinces, les régions et les circonscriptions sénatoriales. D'autres facteurs pourraient se révéler tout aussi importants; ils sont susceptibles d'être beaucoup plus étendus selon les proportions attribuées ou les combinaisons faites qu'on ne semble s'en rendre compte, en l'absence de ces experts pour éclairer notre lanterne.

2. Fondamentalement, il faut savoir s'il est sage de réserver une formule d'accord national dans la constitution alors qu'il est très difficile de prédire l'effet qu'elle aura à la longue, dans l'hypothèse qu'il soit difficile d'apporter des changements une fois qu'un dispositif de modification sera adopté. Un garantie constitutionnelle prématurée engageant un avenir imprévisible doit donc faire réfléchir tous les gouvernements.

3. Le désir chez les premiers ministres de faire étudier une ou des formules d'accord général par le Comité permanent comprend manifestement non seulement les formules de type arithmétique, mais aussi du type non chiffré. Le Comité permanent est donc bien autorisé à discuter des formules d'accord national chiffrées ou non.

4. Une autre difficulté des formules chiffrées tient peut-être à ce qu'elles deviennent à quelque sorte une quasi-délégation *ad hoc* de pouvoirs provinciaux au gouvernement fédéral, soit au sens limité où la délégation borne à la situation en cause et s'exerce par le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. A supposer qu'un modificatif constitutionnel à la Fulton-Favreau domine notre pensée et devienne le modèle des procédures de modification futures, il y aura multiplicité des formules de modification, y compris les trois types des propositions Fulton-Favreau plus cette autre formule chiffrée avec semi-délégation, ce qui se traduira par quatre formules. Faut-il vraiment, par conséquent, lier les gouvernements par une quatrième formule, celle-là chiffrée, dans un domaine qui ne justifie peut-être pas réellement l'adoption de voies aussi rigides, si l'administration des relations fédérales-provinciales dans le cas des programmes conjoints.

5. Les propositions chiffrées se basent sur des préalables sur la nature même de l'accord national, préalables qui peuvent être justifiés ou non:

a) Il est postulé que la meilleure façon d'en arriver à un accord national, comme tenu de notre histoire et de nos difficultés politiques récentes, serait par l'obligation

than to engage in political bargaining in each case.

(b) It is assumed that Parliament, the Courts and public opinion between them are unable to achieve a consensus psychology and methodology that does not have to rely upon a fixed arithmetic framework.

(c) Most important it assumes that a constitutionally defined consensus is necessary, as between the federal and provincial governments, in order to limit the abuse of the federal spending power.

6. But in the latter case there is surely no *long-term* evidence yet, only the recent *short-term* disputes on the shared-cost programs issue. Time and subject matter may change the whole nature of federal-provincial cooperation, particularly as the federal initiative moves out of areas which seem purely provincial and emphasizes instead programs which require, from the very beginning, consultation and common administration by both levels of government, e.g. the water pollution problem.

7. The central issue in this debate over consensus is how to limit the federal spending power in areas of clear provincial jurisdiction which spending creates new costs for the provinces and-or imposes new priorities on a province not entirely of its own making. (Although even here it should be borne in mind that the Courts have made it clear that federal spending power cannot be used as indirect thrust into provincial jurisdiction *se.*)

. This debate, therefore, is *not* a debate *re*:

- a) the acceptability and correctness of federal unconditional grants (equalization payments);
- b) regional disparities programs which have always remained outside this present discussion of finding a consensus to limit the federal spending power (in shared-cost programs.)

The discussion, therefore, should confine analysis and the search for formulas to limitation on the federal spending power which has caused, where there was no limita-

de s'en tenir à une formule fixe au lieu de pratiquer un marchandage politique dans chaque cas;

b) Il est postulé que le Parlement, les tribunaux et l'opinion publique ne peuvent ensemble établir une psychologie et une méthodologie de l'unanimité qui n'ont pas à faire appel à une formule arithmétique fixe;

c) Il est postulé, ce qui est des plus importants, qu'il est nécessaire d'avoir une formule d'accord dans la constitution, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, afin de limiter l'abus du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

6. Dans ce dernier cas, cependant, il n'existe assurément pas encore de données à *long terme*; il n'y a que des disputes à *court terme* récentes sur la question des programmes conjoints. Le temps et la matière en cause pourraient changer toute la nature de la collaboration fédérale-provinciale à mesure surtout que l'initiative fédérale se retirera des domaines qui semblent purement provinciaux et mettra l'accent plutôt sur des programmes qui exigent, dès le départ, des consultations et une administration commune par les deux niveaux de gouvernement (ex.: la question de la pollution des eaux).

7. La question centrale des discussions sur l'accord général est de savoir comment limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence nettement provinciale où les dépenses fédérales suscitent de nouvelles dépenses aux provinces et (ou) imposent de nouvelles priorités à une province, priorités qui ne sont pas entièrement de son vouloir. (Même ici, cependant, il faut retenir que les tribunaux ont bien précisé que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral ne peut être utilisé en soi de façon à constituer une poussée indirecte dans le domaine provincial.)

8. Les discussions ne portent donc pas sur:

- a) l'acceptabilité et la justesse des subventions fédérales inconditionnelles (paiements de péréquation); ni
- b) sur les programmes relatifs aux disparités régionales qui sont toujours demeurés en dehors de nos discussions sur l'accord national pour ce qui est de limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral (dans les programmes conjoints).

9. Il faudrait donc circonscrire l'analyse et la recherche de formules à l'idée de limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral qui a causé, en l'absence d'entraves, un

tion, a new shared-cost burden on a province in matters otherwise within provincial jurisdiction and where there was really no whole-hearted agreement on the part of the province concerned. For provinces often found themselves for political, financial and popular opinion reasons, unable to resist participation in federally initiated programs, whatever the government's own views and priorities really may have been.

10. It is clear that some limitation is required that caused the irritations of recent years. It is equally clear that something better than a too rigid arithmetical type of formula is required for the reasons already put forward above. And, moreover, that "something better" can now envisage some new and constitutionalized machinery of consultation which will, by its very definition, prevent the impression and sometimes the fact that consultation was inadequate and often too late for effectiveness. It is no answer here that the arithmetical method really compels consensus by definition. It is equally true that it restricts consensus by definition because all the formulas leave to a given minority the ability to help up the effective operation of the scheme, and all the formulas so far presented suffer from this defect.

11. Finally, it is the New Brunswick view that nothing should limit the federal right to spend in the national interest when Parliament, representing all Canadians, deems the matter to be of national concern by applying its own simple but crucial test, namely, does the issue go beyond the interests or the boundaries of a single province or region. This ultimate right to spend, for the peace, order and good government in Canada, is a reserve of power that a truly effective federal government must have. Its abuse is equally of concern and between the balancing forces of public opinion, provincial opposition and the judicial process, there is sufficient countervailing weight to prevent extreme usages of this reserve power.

## II—A Possible Non-Arithmetic Approach

1. If the central issue is not only the prevention of intrusions on provincial jurisdiction through the federal spending powers but also to prevent the creation of new provincial costs and new provincial priorities, without the positive will of the province being afforded a chance to express itself adequately, then a sound approach to this central question could well be a package consisting of the following:

fardeau additionnel de frais partagés à toute province dans les domaines toujours de compétence provinciale et au sujet desquels la province n'était pas entièrement d'accord. Les provinces, en effet, se sont souvent trouvées incapables, pour des raisons de politique, de finances et d'opinion populaire, de refuser de participer à des programmes lancés par le gouvernement fédéral indépendamment de leurs propres opinions et de leurs priorités réelles.

10. Il est clair qu'il faut établir certaines limites à cause des irritations de ces dernières années. Il saute aux yeux également, pour les raisons invoquées ci-dessus, qu'il faut mieux qu'une formule chiffrée qui serait trop rigide. En outre, par ce «mieux», on peut maintenant envisager dans la constitution un nouveau mécanisme de consultation qui par ses dispositions mêmes, empêchera que se crée l'impression que la consultation a été insuffisante et trop tardive pour être efficace. Dire que la méthode chiffrée commande réellement l'unanimité par ses dispositions n'est pas adéquat. Il est tout aussi vrai qu'par ses dispositions elle limite l'unanimité parce que toute formule laisse à une minorité particulière la possibilité de bloquer son bon fonctionnement; toutes les formules présentées jusqu'ici souffrent de ce défaut.

11. En dernier lieu, selon le Nouveau Brunswick, rien ne devrait limiter le droit fédéral de dépenser dans l'intérêt national lorsque le Parlement, représentant tous les citoyens du pays, le juge dans l'intérêt national en répondant à la question simple mais concluante: est-ce que ce programme dépasse ou non les intérêts ou les limites d'une province ou d'une région? Ce droit souverain de dépenser pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada donne une réserve de pouvoir que doit posséder un gouvernement fédéral vraiment efficace. L'abus qu'il peut en être fait ne préoccupe également, avec les forces compensatoires de l'opinion publique, l'opposition provinciale et des voies judiciaires, il existe un contrepoids suffisant pour empêcher un usage excessif de cette réserve de pouvoir.

## II—Une formule possible qui n'est pas chiffrée

1. Si la grande question n'est pas seulement d'empêcher les empiètements sur la compétence provinciale par la force du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, mais aussi de prévenir la création de nouvelles dépenses provinciales et de nouvelles priorités provinciales, sans que les provinces aient vraiment l'occasion de bien exprimer leur volonté arrêtée, la manière judicieuse d'étudier la question pourrait bien inclure ce qui suit:



(a) There should be a constitutional duty to consult whatever form its institutionalization may take (a matter yet to be explored fully by all governments and related to the general question of the new inter-governmental institutions for consultation and cooperation).

(b) Shared-cost programs should be based on bilateral agreements arrived at through bargaining politically, in good faith, and after using the constitutional machinery of consultation as described in a).

(c) Possibly some clearer description of the distribution of powers may reduce some of the difficulties that heretofore gave rise to disputes about shared-cost programs intruding upon areas of provincial jurisdiction.

(d) There will be the difficult question about compensating the provinces not arrangement concerned. While the compensation question need not by itself affect a decision on the consensus formula issue, New Brunswick wishes to suggest that if the two questions are related, the following approach might be considered among others: some equitable formula based upon need should be considered, and among the possibilities are payments to governments by the federal government in lieu of amounts they would have received had they entered into the bi-lateral agreement, but only to such governments whose per capita GNP is equal to or less than that of the province or provinces agreeing, to the scheme bi-laterally. Public opinion would support, or conversely would not be opposed to the absence of payments to provinces whose GNP per capita was appreciably higher than the provinces accepting the program. It will be argued, of course, that such provinces not receiving (in lieu) compensation are thus paying double because the residents have contributed to the consolidated revenues of the federal government from which the payments are made, and yet they are not receiving a share from that fund when other provinces are obtaining grants bi-laterally. The answer to this surely is that this already takes place in a variety of forms of which the regional disparities program and equalization payments are established illustrations.

The First Ministers must have an opportunity to discuss these options.

a) Qu'une obligation constitutionnelle de consulter soit créée, peu importe la forme des dispositions arrêtées (c'est une question qu'il reste encore à explorer à fond par tous les gouvernements et qui se rattache à la question générale des nouvelles institutions intergouvernementales de consultation et de collaboration).

b) Que les programmes conjoints reposent sur des accords bilatéraux issus de négociations politiques de bonne foi et après recours au mécanisme de consultation constitutionnel indiqué à l'alinéa a), ci-haut.

c) Un partage plus clair des compétences réduira peut-être certaines des difficultés qui ont provoqué autrefois des conflits au sujet de programmes à frais partagés qu'on disait empiéter sur des domaines de compétence provinciale.

d) Il restera toujours difficile de compenser les provinces qui refusent un accord bilatéral. Même si le sujet de la compensation ne doit pas nécessairement influer sur la décision qu'on aura à prendre sur la formule d'accord général, le Nouveau-Brunswick tient à mentionner que, si les deux questions sont considérées comme étant liées, il y aurait peut-être lieu de considérer les deux principales voies qui suivent: il faudrait arriver à une formule équitable fondée sur le besoin. Ainsi, parmi les possibilités, il y a celle de paiements fédéraux à la province pour compenser les sommes que l'accord bilatéral lui aurait values, mais seulement à toute province dont le P.N.B. par habitant est égal ou inférieur à celui de provinces parties à l'accord. L'opinion publique donnerait son appui ou tout au moins ne serait pas opposée à ce que rien ne soit donné aux provinces dont le P.N.B. par habitant serait sensiblement supérieur à celui des autres provinces qui acceptent l'accord. On soutiendra, bien sûr, que les provinces qui ne sont pas indemnisées se trouvent à payer en double parce que leurs résidents ont contribué au revenu consolidé du gouvernement fédéral sur lequel les paiements sont faits et qu'elles ne reçoivent pas une part des recettes alors que les autres provinces obtiennent bilatéralement des subventions. La réponse à l'objection est assurément qu'il en est déjà ainsi sous diverses formes, dont le programme sur les disparités régionales et les versements de péréquation sont des exemples bien établis.

2. Les premiers ministres doivent avoir l'occasion de discuter ces options.

## QUEBEC-SECTION 2

Extracted from document 81(2)  
—Related Propositions

SUBJECT: V—DISTRIBUTION OF LEGISLATIVE POWERS SPENDING POWERS OF THE CENTRAL GOVERNMENT

4.20.36 The constitution should restrict the central government's spending powers to matters under its jurisdiction. These would none the less include the right to make unconditional grants to state governments, on the basis of a general equalization formula or in order to stabilize their revenue.

Provided definite limits can be set on the action of the government of the Union, it should also be authorized to take, alone or jointly with the states, certain measures designed to ensure economic equality between the states through development of disadvantaged regions.

## COMMENTS

1. Use made by the federal government of its alleged general right to spend in order to launch a variety of joint programmes in areas falling under the exclusive jurisdiction of provincial governments has been one of the main reasons for the deterioration of federal-provincial relations.

2. Besides their centralizing tendency, shared-cost programmes do not jibe with provincial priorities and often lead to ill-advised use of public funds; they make it harder to plan provincial programmes and introduce an element of inflexibility which thwarts progress.

3. Unlimited spending power at the central level encourages governments to outbid one another.

4. Except in areas under common jurisdiction, joint programmes would therefore be abolished.

5. On the other hand, the evolution of fiscal relations in Canada has made it possible to devise general equalization and stabilization formulas which fulfil a legitimate, worthwhile rôle and which should be maintained, even improved.

6. The central government must assume prime responsibility for the balanced economic growth of the country as a whole, achieving a certain economic parity between the states and ensuring general distribution of wealth between them through equalization. The states should assume prime responsibility for the balanced economic growth of their various component regions, achieving, to the large

## QUÉBEC—SECTION 2

Extrait du document 81(2)  
—Propositions connexes

SUJET: V—LE PARTAGE DES POUVOIR LÉGISLATIFS  
LE POUVOIR DE DÉPENSER DU GOUVERNEMENT CENTRAL

4.20.36 La Constitution devrait limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement central aux seules matières de sa compétence. Ces-ci comprendraient néanmoins le droit d'accorder des subventions inconditionnelles aux gouvernements des États au moyen d'une formule générale de péréquation ou en vue de stabiliser leurs revenus.

Pourvu que des limites précises puissent être fixées à son action, le gouvernement de l'union devrait aussi pouvoir prendre, seul ou conjointement avec les États, certaines mesures susceptibles d'assurer l'égalité économique entre les États en accélérant le développement des régions défavorisées.

## COMMENTAIRE

1. L'utilisation que le gouvernement fédéral a fait de son prétendu droit général de dépenser de façon à lancer une multitude de programmes conjoints dans des domaines relevant exclusivement des gouvernements provinciaux a été l'une des causes principales de la détérioration des relations fédérales provinciales.

2. Les programmes à frais partagés, en devenant centralisateurs, faussent les priorités provinciales et sont souvent la cause d'une mauvaise utilisation des fonds publics; ils rendent plus difficile la planification des programmes provinciaux; ils sont un facteur de rigidité qui empêche le progrès.

3. Un pouvoir illimité de dépenser au niveau central invite à la surenchère entre les gouvernements.

4. Sauf dans les domaines de compétence conjointe, les programmes conjoints seraient donc abolis.

5. D'autre part, l'évolution des relations fiscales au Canada a permis l'élaboration de formules générales de péréquation et de stabilisation qui remplissent un rôle légitime et bénéfique, et qui doivent être conservées et même améliorées.

6. Le gouvernement central doit être le premier responsable de la croissance économique que équilibrée du pays dans son ensemble, de la réalisation d'une certaine égalité économique entre les États et de la répartition globale de richesses entre ceux-ci au moyen de la péréquation. Quant aux États, ils devraient être les premiers responsables de la croissance économique équilibrée des diverses

est, extent possible, economic equality between these regions and distributing collective wealth and services among citizens in these areas, particularly through social security education accessible to all and decentralization of culture.

#### 2.136 COMMENTS

7. Special circumstances may require the central government to take special measures. As in the case of equalization, it would then be necessary to fix specific criteria so that all states in like situations could derive equal benefit from such measures.

#### ONTARIO-SECTION 3

Document 134(1)

#### THE ONTARIO GOVERNMENT POSITION ON THE SPENDING POWER

June 3, 1969.

Many of the recent strains on Canada's federal system can be traced to the extent and application of the federal government's spending power. The free-ranging use of this spending power has been a major factor in federal government activity in Canada since the time of the Second World War, most noticeably in the development of new shared-cost programs on subjects in fields of provincial jurisdiction. These programmes have had serious consequences for federal-provincial harmony, in spite of the tangible benefits they have provided. In the course of the present constitutional review, we have the opportunity to reconsider the scope and manner of application of the general federal spending power, with a view to ensuring such harmony; and with a view to ensuring respect for adherence to the basic principles of a federalism most suitable for Canada.

The BNA Act gives the federal government the power to spend its revenues for any purpose as long as the statute authorizing the expenditure does not in substance invade provincial jurisdiction. It may therefore spend money most obviously on its own constitutional responsibilities, or in areas where its jurisdiction is concurrent with the provinces. The federal spending power has also been used on special projects such as Expo, the Winnipeg flood-control system and the Saint Lawrence Seaway. Further, it has been used since Confederation to combat regional economic disparities by providing unconditional grants to the poorer provinces. In recent years, these grants have evolved into a fairly

régions qui composent leur territoire, de la réalisation du plus grand degré possible d'égalité économique de ces régions les unes par rapport aux autres et de la répartition, entre les citoyens de leur territoire, des richesses et des services collectifs, notamment grâce à la sécurité sociale, à l'éducation accessible à tous et à la diffusion de la culture.

#### 4.21.36 COMMENTAIRE

7. Des circonstances particulières peuvent exiger des mesures spéciales de la part du gouvernement central. Il serait nécessaire que, comme dans le cas de la péréquation, des critères précis soient définis afin que tous les États qui se trouvent dans la même situation puissent bénéficier également de ces mesures.

#### ONTARIO—SECTION 3

Document 134 (1)

#### LA POSITION DU GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO VIS-A-VIS LE POUVOIR DE DÉPENSER

Le 3 juin 1969.

On peut dire que l'usage fait par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser est à l'origine d'une bonne partie des tensions actuelles au sein du fédéralisme canadien. Depuis la deuxième guerre mondiale, l'usage étendu de ce pouvoir de dépenser a été l'un des facteurs les plus importants de l'activité du gouvernement fédéral, surtout dans la mise sur pied de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale. Ces programmes comportaient certains bénéfices mais ils ont quand même eu des effets sérieux sur les relations fédérales-provinciales. La révision constitutionnelle présentement en cours nous donne l'occasion de réexaminer l'étendue et l'usage du pouvoir fédéral de dépenser, afin d'assurer l'harmonie fédérale-provinciale et le respect des principes de base d'un fédéralisme à la mesure du Canada.

L'A.A.N.B. donne au gouvernement fédéral le pouvoir de dépenser ses revenus comme il veut, en autant que la loi qui autorise la dépense n'empiète pas en substance sur les compétences provinciales. Le gouvernement fédéral peut donc, de toute évidence, dépenser ses argent pour satisfaire à ses propres responsabilités constitutionnelles, ou dans des domaines où sa compétence est concurrente à celle des provinces. Le pouvoir fédéral de dépenser a aussi été employé au financement des projets spécifiques, comme l'Expo, la canalisation des eaux d'inondation de Winnipeg et la voie maritime du Saint-Laurent. De plus, ce pouvoir de dépenser a, depuis la Confédération, servi à accorder des subventions



sophisticated system of equalization payments. Such uses of the federal spending power have in principle been acceptable, and are a necessary element in a flexible, workable federal system.

Use of the spending power in areas of concurrent jurisdiction, or in "grey areas" of the constitution, depends very much on the achievement of one of the basic objectives of the present constitutional review, namely a clear agreement between the two levels of government as to what each other's responsibilities are. This applies in equal measure to the use of the federal spending power to make direct payments to individuals or institutions. In 1966, for example, the federal government was able to assert a jurisdiction unilaterally over manpower training in industry by granting training allowances directly to employees and training subsidies directly to employers. This had the effect in Ontario of sharply curtailing the operations of two of the province's departments and effectively upsetting budget and programme planning. Ontario, therefore, strongly opposes any direct use of the spending power by the federal government in such a way as to effectively enforce a federal government interpretation of the constitutional distribution of powers and to avoid the necessity of negotiations with the provinces to clarify constitutional responsibilities or to establish the mechanisms of shared-cost programs.

Another use of the federal spending power—namely conditional grants to provinces in areas of provincial jurisdiction—has led to most of the controversy over the spending power. While not invading provincial jurisdiction directly, such devices as shared-cost programs are an effective means of indirectly accomplishing the same result. This is not to say that shared-cost programs have not been beneficial. In the absence of a developed system of interprovincial coordination, they facilitated a common provincial approach to common problems. In cases where the extra-provincial effects of one province's action or inaction are particularly great, shared-cost programs ensure that the burden of providing the benefits is more equitably shared among the people of Canada.

inconditionnelles aux provinces défavorisées afin de faire face aux disparités économiques régionales. Ces dernières années, lesdites subventions se sont développées pour former ce qui est maintenant un système assez sophistiqué de versements de péréquation. Cette façon pour le gouvernement fédéral d'employer le pouvoir de dépenser était acceptable en principe. Il s'agit là d'un élément nécessaire à un régime fédéral flexible et satisfaisant.

Dans les domaines constitutionnels plus flous, c'est-à-dire là où il y a compétence concurrente, l'emploi qui pourrait être fait du pouvoir de dépenser est rattaché à la réalisation d'un des objectifs fondamentaux de la révision constitutionnelle actuelle, savoir une entente claire entre les deux ordres de gouvernement fixant leurs responsabilités respectives. Cette remarque s'applique aussi à l'emploi du pouvoir fédéral de dépenser dans le but de faire des versements aux individus ou aux organisations. Par exemple, en 1966 le gouvernement fédéral a réussi à s'accorder unilatéralement compétence sur la formation de la main-d'œuvre dans l'industrie en accordant directement des allocations de formation aux employés et des subventions à la formation aux employeurs. Les répercussions de cette mesure en Ontario ont été les suivantes : diminution considérable des activités de deux ministères provinciaux et de désorganisation de la planification des programmes et des budgets. En conséquence, l'Ontario s'oppose fermement à tout emploi direct par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser afin de faire accepter l'interprétation fédérale de la répartition constitutionnelle des compétences et d'éviter l'obligation qu'il a de négocier avec les provinces pour clarifier les responsabilités constitutionnelles ou pour mettre sur pied les mécanismes gouvernant les programmes à frais partagés.

Les plus grandes controverses relatives au pouvoir de dépenser se sont produites à sujet des subventions conditionnelles aux provinces dans des domaines de compétence provinciale. Sans être une invasion directe des compétences provinciales, des mécanismes tels que les programmes à frais partagés sont une façon efficace d'arriver indirectement au même résultat. Nous ne voulons pas dire que les programmes à frais partagés n'ont pas leurs avantages. En l'absence d'un système de coordination interprovincial cohérent, ils ont facilité la mise en commun des initiatives provinciales vis-à-vis des problèmes communs. Chaque fois que les effets interprovinciaux de l'action ou de l'inaction d'une province sont particulièrement accentués, les programmes à frais partagés font que le fardeau inhérent

Shared-cost programs have also been justified by the argument that they allow the poorer provinces to provide a higher standard of public services than would otherwise be possible. Aside from fiscal considerations, another justification, though not explicitly stated, is that shared-cost agreements encourage provinces to provide programs they might otherwise have rejected. In our opinion, this does not justify the erosion which would thereby take place of the provincial ability to establish its own expenditure priorities.

There are other strong arguments against the use of conditional grants in areas of provincial jurisdiction. To start with, in the most general terms, a federal system assigns certain responsibilities to the central and to the provincial governments. Each level of government is then responsible for establishing its own expenditure priorities. There should be a division of revenues between the two levels of government such that each can carry out its assigned responsibilities without requiring financial transfers (with the attendant opportunities for influence) from the other level. Each level of government should be able to operate without interference from another level. For instance, there should be no assumption that the judgement of the central government should take precedence over that of the provincial governments, when the central government believes a matter within an area of provincial jurisdiction is of national importance. Experience has shown only too clearly that shared-cost programs have often compelled a provincial government to divert resources to the centrally-set priority in order to take advantage of the money being provided—money obtained in the first place by taxation of the province's residents. Therefore, whether or not a province joins a particular shared-cost programme, its capacity to raise revenue is reduced, and its priorities are distorted.

Further, as has been obvious at recent federal-provincial meetings, regional diversities are a fundamental characteristic of Canada. Different patterns of settlement and different degrees of urbanization have produced considerable regional variations, including great differences in administrative, economic and other capabilities. To date, shared-cost programs have taken little account of these regional differences and preferences, tending

la prestation de certains bénéfices est réparti plus équitablement entre tous les citoyens canadiens.

On a aussi voulu justifier les programmes à frais partagés en disant qu'ils permettent aux provinces défavorisées de fournir un niveau plus élevé de services publics qu'elles ne pourraient le faire autrement. Mises à part les considérations fiscales, on justifie aussi ces ententes, quoiqu'en termes moins explicites, en disant qu'elles encouragent les provinces à mettre sur pied certains programmes que celles-ci auraient peut être rejetés. A notre avis, ceci ne justifie par la diminution progressive du pouvoir qu'a une province de déterminer ses propres priorités de dépenses, diminution qui se produirait très certainement.

Il y a d'autres arguments de taille qui peuvent être avancés contre l'emploi des subventions conditionnelles dans des domaines de juridiction provinciale. Tout d'abord, on peut dire en termes très généraux qu'un régime fédéral et les gouvernements régionaux. Chaque ordre de gouvernement est alors responsable de ses propres priorités de dépenses. Les revenus devraient être répartis entre les deux ordres de gouvernement de telle façon que chacun d'eux pourrait se décharger de ses responsabilités constitutionnelles sans qu'il soit besoin de recourir à des transferts financiers d'un à l'autre (avec toutes les influences que l'on peut alors faire jouer). Chaque ordre de gouvernement devrait pouvoir fonctionner sans qu'il y ait intervention de l'autre ordre. Par exemple, lorsque le gouvernement central croit qu'une question de compétence provinciale est prioritaire pour la nation, on ne devrait pas assumer automatiquement que son opinion devrait prendre le pas sur celle des gouvernements provinciaux. L'expérience démontre clairement que les programmes à frais partagés ont souvent forcé un gouvernement provincial à affecter ses ressources à des priorités fixées par le gouvernement central afin de pouvoir tirer profit des sommes offertes, ces sommes ayant été obtenues en imposant les ressortissants de la province. En conséquence, que la province décide de participer ou de ne pas participer, son potentiel d'imposition est diminué et ses priorités sont déformées.

Les divergences régionales sont une caractéristique fondamentale de notre pays, ce dont l'on s'est très bien rendu compte au cours des dernières réunions fédérales-provinciales. Les divergences dans la répartition de la population et dans le niveau d'urbanisation ont créé des variations régionales très importantes, y compris des différences assez grandes dans les possibilités administratives, économiques, et ainsi de suite. Jusqu'ici, les

to enforce a common pattern which is often too rigid and too detailed.

Ontario therefore proposes:

1. As a basic ground-rule, the sharing of tax fields between the two levels of government in such a way that each can meet its own expenditure responsibilities in a manner of its own choosing:

2. the use of conditional-grants only when there is a clear federal-provincial consensus that the proposed program is the best way of handling a particular problem. (The means of determining whether or not a consensus exists is discussed on pages 6 and 7).

In addition, Ontario suggests that all alternatives should be carefully considered before the adoption of a shared-cost program is decided upon. Some alternatives are as follows:

#### 1. Problems requiring national solutions:

a) In the event that most or all provinces find themselves facing a problem so complex and with so many extra-provincial ramifications that it is beyond their capacity to handle, consideration should be given to formal constitutional amendment to change the locus of responsibility.

b) Problems common to many provinces might also be dealt with by an expanded degree of interprovincial cooperation, in order to achieve coordination and compatibility of programs within provincial jurisdiction. The example of the Council of Ministers of Education, which now has a permanent secretariat, could well be followed in other fields, including overall interprovincial relations.

c) Another alternative to shared-cost programs would be through block or unconditional grants. While these approaches violate the basic Ontario position regarding the sharing of revenues, they do not involve the same degree of interference with provincial priority-setting.

d) The development of a much more sophisticated system of federal-provincial coordinating machinery is a further alter-

programmes à frais partagés n'ont presque pas tenu compte de ces divergences et de préférences régionales; ils ont eu tendance à forcer l'adoption d'un modèle uniforme souvent trop rigide et trop détaillé.

En conséquence, l'Ontario propose que:

1. La règle fondamentale porte que les champs d'imposition seront répartis entre les deux ordres de gouvernement de telle façon que chacun d'eux puisse se décharger de ses responsabilités de la façon qui lui semble la plus appropriée;

2. L'on ne fasse usage des subventions conditionnelles que lorsqu'il y a un accord fédéral-provincial clair quant à la nécessité du programme, celui-ci étant considéré comme la meilleure façon de régler un problème donné (la façon de déterminer l'existence de cet accord est discutée aux pages 7, 8 et 9).

L'Ontario suggère aussi que l'on examine attentivement toutes les possibilités avant d'adopter un programme à frais partagés. Certaines de ces possibilités sont décrites ici:

#### 1. Problèmes devant recevoir une solution nationale—

a) Si toutes les provinces, ou la plupart d'entre elles, doivent faire face à un problème complexe dont les ramifications extra-provinciales sont si importantes qu'il dépasse nettement leurs capacités, il faudrait étudier la possibilité de modifier la constitution afin de faire passer cette responsabilité à l'autre ordre de gouvernement.

b) Les problèmes qui sont communs à plusieurs provinces pourraient être réglés par un plus grand degré de coopération interprovinciale, qui permettrait de coordonner les programmes de compétence provinciale, tout en s'assurant qu'ils s'insèrent dans l'ensemble. On pourrait très bien suivre l'exemple qui nous est donné par le Conseil des ministres de l'éducation, organisme qui a maintenant un secrétariat permanent. Ceci pourrait être fait dans d'autres domaines, y compris les relations fédérales-provinciales en général.

c) Une autre solution de rechange aux programmes à frais partagés serait l'emploi des subventions inconditionnelles. Même si ces subventions vont à l'encontre de la position de base de l'Ontario sur le sujet de la répartition des revenus, elles impliquent quand même une invasion moins grande des priorités provinciales.

d) On pourrait aussi mettre sur pied des mécanismes de coordination fédérale-provinciale beaucoup plus adéquats. De là



native. Such machinery would facilitate the flow of technical information and communication among the provinces.

e) A more extensive use of administrative and/or legislative delegation.

Problems requiring regional solutions:

Where the main purpose of a shared-cost program is to benefit particular regions of the country, consideration should be given to these alternatives:

(a) a more extensive use of administrative and/or legislative delegation;

(b) an increase in equalization payments; and

(c) a greater channelling of funds to regional agencies. Alternatively, the federal government and the provincial governments comprising a region might participate in regionally-oriented shared-cost programs, which would not require approval by the national interest formula.

Failing these alternatives, a nation-wide shared-cost program, such as we are familiar with today, could prove to be an appropriate means of meeting the problem, provided that the program's time-limits and conditions were very clearly spelled out. However, difficulties arise when one or more provinces are not in favour of the establishment of a shared-cost program, or necessary to devise a formula to determine whether a consensus exists among the federal and provincial governments on the need for a particular proposed shared-cost program. The process of arriving at this consensus should investigate many of the problems experienced with past shared-cost programs, such as the lack of consultation, the effective compulsion on provinces to enter, and the serious distortion of provincial priorities.

Briefly, we would suggest as a formula the following: a proposed shared-cost program may only be initiated with the approval of seven of the ten provinces, containing at least 50 per cent of the country's population. The manner of determining a province's position will be a matter for the province's government to decide.

mécanismes faciliteraient la prestation de l'aide technique et permettraient une meilleure répartition des renseignements d'ordre technique entre les provinces.

e) Un usage beaucoup plus répandu de la délégation des compétences législatives et/ou des fonctions administratives.

2. Problèmes devant recevoir une solution régionale—

Lorsque l'objectif principal d'un programme à frais partagés est d'avantager certaines régions du pays, on devrait étudier les possibilités suivantes:

a) Un usage plus répandu de la délégation des compétences législatives et/ou des fonctions administratives;

b) une augmentation des versements de péréquation; et

c) la remise de fonds plus importants aux organismes régionaux. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'une région donnée pourraient aussi participer à des programmes à frais partagés ayant une orientation régionale, ceux-ci n'ayant pas à être approuvés au moyen de la formule précitée.

Si aucune de ces possibilités ne peut résoudre le problème, un programme à frais partagés national comme ceux qui existent en ce moment pourrait bien se trouver être la façon la plus appropriée de le régler. Toutefois, il faudrait que la période couverte par le programme et les conditions qu'il s'y rattachent soient très clairement spécifiées. Il y a cependant des difficultés chaque fois qu'une ou plusieurs provinces s'opposent à la mise sur pied d'un programme à frais partagés dans un domaine de compétence provinciale. Il est donc nécessaire de trouver une formule qui permettra de déterminer s'il existe un accord général entre les gouvernements, fédéral ou provinciaux, quant à la nécessité de mettre sur pied un programme à frais partagés. La formule pour obtenir cet accord général devrait régler la plupart des problèmes qui ont existé dans le passé relativement aux programmes à frais partagés (l'absence de consultation, l'obligation pratique qu'avaient les provinces de participer et la déformation sérieuse des priorités provinciales).

En bref, nous suggérerions la formule suivante: le programme à frais partagés proposé ne pourrait être mis sur pied que s'il obtenait l'approbation de sept des dix provinces, comprenant au moins 60 p. 100 de la population du pays. Chaque gouvernement provincial déciderait lui-même de quelle façon déterminer la position de sa province vis-à-vis le programme en question.

Where a proposed program has received the required approval, financial loss should not be suffered by the province or provinces which have declined to participate. This can be arranged in the following alternative ways:

(a) the federal government should raise the funds for shared-cost programs only in the provinces which decide to participate. This could be done by some form of premium or an income-tax surcharge in order to avoid differential bases and differential general rates across the country; or

(b) the fiscal equivalent (or at least 90 per cent of it) of what the province would have received had it decided to participate in the shared-cost program should be paid directly to the government of the province. (Less than full fiscal equivalence is suggested because an unconditional grant or equivalent tax room has the added advantage of greater provincial flexibility in allocation of such funds within the provincial budget than grants tied to a specific program.)

Either of these we believe to be an improvement on the federal proposal to make payments directly to individuals in the non-participating provinces. Such a scheme could lead into an administrative morass, and would contain elements of equalization and income-redistribution, objectives better attained through the general tax system and through equalization payments. Direct payments could not precisely return the tax money to the individuals who paid it; thus the province would not have the option of increasing its tax take to the full extent of the federal repayment.

To sum up: while our views, as expressed in this paper and in our propositions, are still subject to modification, the Ontario Government believes that shared-cost programs in areas of provincial jurisdiction should be kept to a minimum, and should be employed only when a federal-provincial consensus exists as outlined in this paper. Further, the details and conditions of such programs should be spelled out in formal agreements. Such agreements should help to eliminate many of the differences that have arisen in recent years as a result of changes in interpretation in the course of an agreement, or because of a freezing or stretching-out of payments. Our basic position is that an equitable sharing of tax

Chaque fois que le programme proposé aurait reçu l'approbation nécessaire, la province ou les provinces ayant refusé d'y participer ne devraient pas être pénalisées financièrement. Ceci pourrait être obtenu de deux façons, savoir:

a) Le gouvernement fédéral pourrait prélever des fonds pour les programmes à frais partagés que dans les provinces qui y participent. Ceci pourrait se faire par l'adoption d'une prime ou d'une surtaxe (à l'impôt sur le revenu) afin d'éliminer l'emploi d'assiettes ou de taux différenciels à travers le pays; ou

b) L'équivalent fiscal (à tout le moins 90 p. 100) de ce que la province aurait reçu si elle avait décidé de participer au programme à frais partagés devrait être versé directement au gouvernement provincial. (Si nous suggérons que 90 p. 100 de l'équivalence fiscale pourrait être acceptable c'est parce qu'un versement inconditionnel ou l'équivalence en termes de possibilités d'imposition serait plus avantageux. En effet, ces sommes pourraient être réparties au bon vouloir de la province, une telle formule donne une plus grande flexibilité au budget provincial que des subventions conditionnelles.)

Nous croyons que l'une ou l'autre de ces formules serait supérieure à la proposition faite par le gouvernement fédéral de faire des versements directement aux individus dans les provinces non-participantes. Un tel système pourrait créer un fouillis administratif et il contiendrait des éléments de péréquation et de redistribution du revenu, objectifs qui peuvent mieux être atteints par l'entremise du système général d'imposition et des versements de péréquation. Les versements directs ne pourraient pas retourner les impôts aux individus qui les ont payés de façon exacte; la province ne se trouverait donc pas dans une situation où elle pourrait augmenter ses impôts dans la mesure des versements fédéraux.

En résumé, quoique notre point de vue qu'il est exprimé dans ce document et dans nos propositions soit sujet à modification, le gouvernement de l'Ontario croit que les programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale devraient être réduits au minimum et qu'on ne devrait avoir recours que lorsqu'il existe un accord général fédéral-provincial tel que décrit dans ce document. De plus, les conditions et les dispositions détaillées de tels programmes devraient être inscrites dans une entente formelle. De telles ententes permettraient d'éviter une bonne partie des divergences qui ont vu le jour depuis quelques années à la suite de changements dans l'interprétation

fields between the two levels of government in line with expenditure responsibilities would eliminate one of the basic reasons why, since the war, shared-cost programs have been so frequently initiated in spheres of provincial jurisdiction.

Extracted from document 81(2)—Related Propositions

5.21.49. The federal government must retain responsibility for the general direction of the national economy and have powers adequate to meet this responsibility.

#### EXPLANATION:

1. Full employment, price stability and economic growth are the principle objectives in the management of a country's economy. Since no provincial government alone can achieve these objectives for the whole country, the federal government must be able to exercise fiscal and monetary powers sufficient for the purpose.

2. As far as economic growth is concerned, the federal government must have power to combat regional economic disparities. As the provinces are responsible for economic growth within their own boundaries, they will also have a vital role to play in this endeavour.

5.22.50. The Federal Parliament and provincial legislatures should have the power to raise revenues for the purpose of carrying out their own constitutional responsibilities. In addition, the federal Parliament should have the power to raise revenues for the purpose of making unconditional transfers to the provinces and unconditional transfers which meet the needs agreed upon by the federal and provincial governments.

#### EXPLANATION:

1. The federal government is best able to undertake the responsibility of attempting to equalize conditions and opportunities across the country. It must have the constitutional responsibility to make equalization payments to those provinces qualifying under an equalization formula, or to institute special unconditional payments to provinces, for example, the Atlantic Provinces' adjustment grants. It must also have the power to raise revenues for this purpose.

conditions au cours d'un programme ou par suite du gel des versements ou de leur répartition sur un trop grand nombre d'années. Notre position se fonde surtout sur la croyance qu'une répartition équitable des champs d'imposition entre les deux ordres de gouvernements, répartition alignée sur les responsabilités, éliminerait l'une des raisons fondamentales pour laquelle des programmes à frais partagés ont si souvent été mis sur pied dans des domaines de compétence provinciale depuis la dernière guerre.

Extrait du document 81(2)

—Propositions connexes

5.24.49 Le gouvernement fédéral doit conserver la responsabilité de la direction générale de l'économie nationale et posséder des pouvoirs suffisants pour s'acquitter de cette tâche.

#### COMMENTAIRES

1. Le plein emploi, la stabilité des prix et la croissance économique sont les objectifs principaux de la gestion de l'économie d'un pays. Comme aucun gouvernement provincial ne peut à lui seul atteindre ces objectifs pour l'ensemble du pays, le gouvernement fédéral doit pouvoir exercer les pouvoirs fiscaux et monétaires nécessaires à cette fin.

2. En ce qui concerne la croissance économique, il faut que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de porter remède aux disparités économiques régionales. Les provinces, étant pour leur part responsables de la croissance économique dans les limites de leurs propres frontières, auront aussi un rôle capital à jouer dans ce domaine.

5.25.50 Le Parlement fédéral et les assemblées législatives devraient avoir le pouvoir de se procurer des revenus pour s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles propres. En outre, le Parlement fédéral devrait avoir le pouvoir de se procurer des revenus pour faire des versements inconditionnels aux provinces ainsi que des paiements conditionnels qui satisfont aux règles convenues par les gouvernements fédéral et provinciaux.

#### COMMENTAIRES

1. C'est le gouvernement fédéral qui peut le mieux se charger de la responsabilité de tenter d'équilibrer les conditions et les possibilités de progrès dans l'ensemble du pays. Il doit avoir la responsabilité constitutionnelle de faire des paiements de péréquation aux provinces qui remplissent les conditions établies par une formule de péréquation, ou d'instituer des paiements spéciaux, inconditionnels aux provinces, du genre des subventions de redressement accordées aux provinces de l'Atlantique. Le gouvernement fédéral doit avoir aussi le pouvoir de se procurer des revenus à cette fin.



2. The federal government should also have the right to make unconditional grants to the provinces, for example, in lieu of the transfer of additional tax room at any particular time. The payment of these grants would have to be preceded by full consultation with the provinces.

5.22.51. The use of shared-cost programs in fields of provincial jurisdiction should be minimized.

#### EXPLANATION:

1. The history of federal-provincial relations demonstrates how shared-cost programs allow the national government to determine the priorities of provincial governments. This result runs counter to the principles of responsible government and of federalism. It also adds vastly to the complexity in the budgetary process of all governments.

5.23.51 2. The different needs and capabilities of the various regions of Canada would be better served by a greater use of unconditional grants, interprovincial arrangements, administrative and/or legislative delegation, and more sophisticated intergovernmental machinery permitting a freer flow of technical assistance.

5.23.52 Federal-provincial shared-cost programs should be instituted only with the prior consultation and agreement of the provincial governments concerned, and those provincial governments not wishing to participate should not, as a result, incur substantial financial penalties.

#### EXPLANATION:

1. Experience in Canada has shown that the capabilities, desires and needs of the various provinces differ significantly. Hitherto, these regional differences and preferences were often ignored in an attempt to obtain national uniformity in certain programs.

2. Although a degree of uniformity and portability of programs among the provinces is desirable, the public interest is better served in most areas of provincial jurisdiction if each provincial government establishes programs which, in its opinion, clearly meet the needs and priorities of its people. Portability and a certain degree of uniformity of programs can be achieved by appropriate intergovernmental machinery.

2. Le gouvernement fédéral devrait aussi toujours avoir le droit d'accorder aux provinces des subventions inconditionnelles, au lieu, par exemple, du transfert à un moment donné de points supplémentaires d'impôt. Le versement de telles subventions devrait être précédé de consultations détaillées avec les provinces.

5.25.51. Il faudrait réduire au minimum le recours à des programmes à frais partagés dans les domaines qui relèvent de la compétence des provinces.

#### COMMENTAIRES

1. Les annales des relations fédérales-provinciales démontrent que les programmes à frais partagés permettent au gouvernement fédéral de décider des priorités provinciales ce qui est contraire aux principes du gouvernement responsable et du fédéralisme et qu'il augmente considérablement aussi la complexité des opérations budgétaires de tous les gouvernements.

2. La diversité des besoins et des possibilités des différentes régions du Canada serait mieux servie par un recours plus fréquent aux subventions inconditionnelles, aux ententes interprovinciales à la délégation des fonctions administratives et des compétences législatives ou des deux, et à des mécanismes intergouvernementaux perfectionnés qui permettent un mouvement plus libre de l'aide technique.

5.26.52. Les programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés devraient n'être institués qu'après consultation et accord des gouvernements provinciaux intéressés. Les gouvernements provinciaux qui ne désirent pas y participer ne devraient pas encourir de ce fait des pertes financières importantes.

#### COMMENTAIRES

1. Au Canada, l'expérience a démontré que les possibilités, les aspirations et les besoins des différentes provinces diffèrent considérablement. Jusqu'à présent, on n'a souvent tenu aucun compte, en tentant de réaliser l'uniformité nationale de certains programmes, des différences et préférences régionales.

2. Si une certaine mesure d'uniformité et de portabilité des programmes d'une province à une autre est souhaitable, il n'en est pas moins vrai que l'intérêt public est mieux servi dans la plupart des domaines qui relèvent de la compétence provinciale lorsque chaque gouvernement provincial établit les programmes qu'il juge nettement conformes aux besoins de sa population et à l'ordre des priorités qui s'y applique. On peut réaliser une certaine mesure d'uniformité des programmes par des mécanismes intergouvernementaux appropriés.

3. Uniformity should not be imposed from above, particularly when the responsibility of action lies with the provinces. For this reason, shared-cost programs in provincial fields should be reduced to a minimum. Other and better means of achieving the same ends are available.

4. For some provinces, of course, there may be instances where a shared-cost program is just suitable. In these instances, those provinces not wishing to participate should be given, after negotiation on details, a high percentage of the amount in unconditional payments or additional tax room that would otherwise be available if they participated in the program, "or preferably no taxes to finance the federal share should be collected in such provinces".

#### SUBJECT: THE MACHINERY FOR INTER-GOVERNMENTAL RELATIONS

5.53 Provision should be made for regular reviews of the spending responsibilities and revenue-raising capabilities of the two orders of government in order that each government has sufficient funds to discharge effectively its constitutional obligations.

#### EXPLANATION:

5.53 1. Revenues and responsibilities should as far as possible be in balance. One order of government should not be expected to raise revenues considerably in excess of its spending requirements in order to transfer a surplus to the other order of government. Further, political responsibility demands that a government raise its own revenues as far as possible.

Canadian fiscal machinery should require the federal government and the provinces to review jointly their expenditure responsibilities and revenue-raising capabilities. This should be carried out by an independent body of experts, or by the Tax Structure Committee. If it is of the opinion that a revenue-responsibility imbalance exists, it should recommend either a revision of the existing tax sharing arrangements or consideration of an appropriate constitutional amendment.

#### SASKATCHEWAN—SECTION 4

Extrait du document 81(2)—Propositions connexes

4. The central government must have adequate economic and fiscal powers to

3. L'uniformité ne devrait pas être imposée par le gouvernement fédéral, surtout dans les domaines qui relèvent des provinces. C'est pourquoi il faudrait réduire au minimum les programmes à frais partagés dans les domaines provinciaux. Il existe d'autres moyens mieux appropriés à la réalisation des mêmes objectifs.

4. Il peut arriver, naturellement, que dans certaines circonstances ce soit un programme à frais partagés qui convienne le mieux à certaines provinces. En pareils cas, les provinces qui ne désirent pas participer au programme devraient, après négociation des modalités, recevoir sous forme de subventions inconditionnelles ou de transfert de points supplémentaires d'impôt un pourcentage élevé des sommes dont elles auraient bénéficié en participant au programme, ou encore, il pourrait être préférable de ne prélever aucun impôt dans ces provinces aux fins de recueillir des sommes correspondant à la part du gouvernement fédéral.

#### OBJET: MÉCANISMES DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

5.26.53 Des dispositions devraient être adoptées pour l'étude périodique des charges financières et des possibilités de perception de revenus des deux ordres de gouvernement, afin que chacun d'eux dispose des fonds nécessaires pour s'acquitter convenablement de ses obligations constitutionnelles.

#### COMMENTAIRES

5.27.53. 1. Les revenus et les responsabilités devraient, dans la mesure du possible, être équilibrés. On ne devrait pas s'attendre à ce qu'un ordre de gouvernement perçoive des revenus qui dépassent considérablement ses dépenses prévues afin de transférer ce surplus à un autre ordre de gouvernement. Au contraire, la responsabilité politique exige que chaque gouvernement, dans la mesure du possible, perçoive lui-même ses revenus.

2. Les mécanismes fiscaux du Canada devraient prévoir la revue en commun par les gouvernements fédéral et provinciaux de leurs responsabilités en matière de dépenses et de leurs possibilités de perception de revenus. On pourrait confier ce travail à un groupe d'experts indépendants ou au Comité du régime fiscal. L'organisme choisi pourrait, s'il constate un déséquilibre entre les revenus et les responsabilités, recommander soit la révision des accords de partage d'impôts en vigueur, soit l'étude d'une modification constitutionnelle appropriée.

#### SASKATCHEWAN-SECTION 4

Extrait du document 81(2)—Propositions connexes

7.1.7 Le Gouvernement central doit avoir les compétences économiques et fiscales nécessai-

ensure stable economic growth, cope with unemployment, combat inflation and deflation and to promote equalization of opportunity in the various provinces and areas of the nation.

7.1.9 The Parliament of Canada shall not have the power to make special arrangements with any province in respect of federal programs which are by their nature applicable across the nation.

#### ALBERTA—SECTION 5

Extracted from document 209

Federal Provincial Constitutional Conference, December 1969

The Honourable Harry E. Strom—(pp. 25-33).

#### 7. SPENDING POWER OF PARLIAMENT

Before becoming specific about the subjects and questions involved in the spending power, we want to outline briefly the background for our position on the question.

Federalism may be seen as a form of government designed to get the best of two worlds: the advantages which accrue from a unified state, and the benefits of the diversity which is inherent in the people and regions which make up the federal union.

Federalism is a dual form of government calculated to reconcile unity with diversity. Both levels of government have jurisdiction over the same people. The vital core of the federal constitution is the division of legislative powers between the central authority and the component parts of the union.

##### Division of Powers

The division of powers in Canada represented the greatest common measure of agreement which could be formulated among conflicting interests. No constitutional settlement can be correct for all time. The obsolescence factor in the division of powers is further aggravated by the lack of a formal amending procedure.

The increase of government activity and the subsequent increase in the cost of government and demands for service mean that the authority to deal with many of the new areas of important activity are within the jurisdiction of the Provinces. At the same time the Provinces cannot find in the limited resources open to them the power to raise the revenues they need to meet the increased demand for social services.

The Federal Parliament has turned with increasing frequency to the use of conditional grants for access to fields of jurisdiction

res pour assurer une croissance économique équilibrée, pour combattre le chômage, l'inflation et la déflation, et pour promouvoir l'équivalence des perspectives d'avenir entre les provinces et les régions du pays.

7.2.9 En ce qui concerne les programmes fédéraux applicables à tout le pays, le Parlement du Canada ne sera pas habilité à consentir des arrangements spéciaux à quelque province que ce soit.

#### ALBERTA—SECTION 5

Extrait du document 209

Exposé rédigé à l'intention de la Conférence constitutionnelle fédérale provinciale (décembre 1969 par l'hon. Harry E. Strom (pp.17-22)

#### 7. LE POUVOIR DE DÉPENSER DU PARLEMENT

Avant de traiter précisément des questions qu'englobe le pouvoir de dépenser, nous désirons esquisser brièvement les grandes lignes dans lesquelles s'inscrit notre position.

On peut considérer le fédéralisme comme une forme de gouvernement conçue en vue de retirer le meilleur de deux choses: les avantages découlant d'un État unifié, et ceux résultant de la diversité, inhérente aux gens et aux régions qui constituent l'union fédérale.

Le fédéralisme est une double forme de gouvernement destinée à concilier l'unité et la diversité. Les deux ordres de gouvernement ont juridiction sur les mêmes personnes. Au cœur de la constitution fédérale, se situe la répartition des pouvoirs législatifs entre le pouvoir central et les composantes de l'union.

##### Répartition des compétences

La répartition des compétences, au Canada, représentait le mieux que l'on pouvait faire en fait d'entente entre intérêts divergents. Mais aucun accord constitutionnel n'est valable indéfiniment. La désuétude qui s'attache à la répartition des compétences s'aggrave par suite de l'absence d'une procédure officielle permettant la réforme des structures.

L'accroissement de l'activité gouvernementale, accompagné d'une hausse du coût des opérations du gouvernement et des demandes de services, signifie que le pouvoir de traiter de nombreux domaines nouveaux et importants d'activité est du ressort des provinces. Toutefois, par suite des ressources restreintes mises à leur disposition, les provinces ne possèdent pas le pouvoir de lever les recettes dont elles auraient besoin pour satisfaire à la demande accrue de services sociaux.

Le gouvernement fédéral a utilisé de plus en plus souvent des subventions conditionnelles afin d'avoir accès à des domaines qui, sans



which are unquestionably within the powers of the Province. What sort of basic philosophy should the provinces hold and bring to a discussion on the division of powers?

### Strong Provincial Governments

Our view is that a viable federal union is only possible in the context of strong provincial governments. Translated into meaningful terms, this means provincial autonomy. A province has genuine independence only if it has the revenues at its disposal to carry out those functions for which it is responsible and free from federal control.

It is necessary that the provinces have sufficient money to discharge adequately those responsibilities with which they are charged under the Constitution.

The Federal Government's June 1969 working paper, "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament", indicates that the Federal Government is prepared to guarantee an illusory autonomy, since it is quite clear that central authority does not intend to alter radically its use of the spending powers.

### Restricted Use of Spending Power

The evidence is that the spending power has come in many ways to rival in importance the division of powers in determining the role of the Federal Government. Although the Federal Government's assumed spending power has never been challenged directly, it is our view that this ought to be carefully examined. The Federal Government's position, it seems to us, is that it is not legislating in the provincial fields since it has the constitutional authority to spend, providing the legislation does not itself purport to regulate a provincial field.

But what kind of an argument is this? Can it be said that when Parliament appropriates money in aid of housing or medicare or vocational schools and stipulates in some detail the conditions under which the provinces can obtain the money, Parliament is not in fact legislating in these fields?

If the word "federal" is to have any meaning at all, we must not ignore the concept of provincial autonomy and the actions which will be necessary to allow the provinces jurisdiction in their own fields.

The Rowell-Sirois Commission explicitly rejected the position that the Federal Govern-

ment has no doubt, sont de la compétence des provinces. Quelle devrait être la pensée fondamentale des provinces et laquelle devraient-elles présenter lors d'un débat sur la répartition des compétences?

### Des gouvernements provinciaux forts

A notre avis, l'union fédérale ne peut se perpétuer que si les gouvernements provinciaux sont forts. En termes clairs, cela signifie que les provinces doivent être autonomes. Une province n'est vraiment indépendante que si elle dispose des recettes qui lui permettent de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées et si elle est à l'abri de la régie fédérale.

Il est indispensable que les provinces disposent de recettes suffisantes pour s'acquitter des fonctions qui lui ont été confiées en vertu de la Constitution.

Dans son document de travail de juin dernier, intitulé «Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement», le gouvernement fédéral indique qu'il est disposé à garantir une autonomie illusoire, étant donné qu'il ressort clairement que les autorités centrales n'ont pas l'intention de modifier radicalement leur recours au pouvoir de dépenser.

### Utilisation limitée du pouvoir de dépenser

Il y a lieu de croire que le pouvoir de dépenser rivalise d'importance, sous plusieurs rapports, avec la répartition des compétences, lorsqu'il s'agit de déterminer le rôle du gouvernement fédéral. Même si le pouvoir de dépenser présumé du gouvernement fédéral n'a jamais été directement mis en cause il devrait selon nous faire l'objet d'une étude approfondie. Il nous semble que le gouvernement fédéral ait adopté comme position qu'il ne légifère pas dans des domaines ressortissant aux provinces puisqu'il dispose d'un pouvoir de dépenser en vertu de la constitution, à condition que la loi ne tende pas à établir qu'il fixe des règles dans un domaine de compétence provinciale.

Mais qu'est-ce à dire? Peut-on affirmer, lorsque le Parlement affecte des fonds à l'aide au logement, aux services de santé ou aux écoles de formation professionnelle et qu'il indique de façon relativement détaillée les conditions auxquelles doivent se soumettre les provinces pour obtenir ces sommes qu'il ne légifère pas en fait dans ces domaines?

Si le mot «fédéral» doit avoir un sens, on ne doit pas méconnaître le concept de l'autonomie provinciale ni les mesures qui s'imposent pour assurer aux provinces la compétence dans les domaines qui relèvent de leur juridiction.

La Commission Rowell-Sirois a explicitement rejeté l'hypothèse que le gouvernement

ment has a direct responsibility for the standards of which particular provincial services were rendered. This in the final analysis is the duty of the provinces and finally, of provincial electorates.

The Federal Government, in its most recent proposal, moved one step in the direction of acknowledging the grievances of the provinces over the use of the spending power by suggesting meaningful consultation in the introduction of shared-cost programs involving the provinces. But when the Federal Government goes on to propose that although provinces who do not wish to participate don't have to, these provinces will not receive a fiscal equivalent.

According to the paper, the central government must make compensatory payments to non-participating provinces directly to the citizen.

This is a totally unacceptable proposal, contrary to the spirit of federalism, disruptive of the federal bargain, and can only be looked upon as designed to entrench the current position of the federal spending power.

It is our view that the Federal Parliament must recognize the principle of provincial autonomy and the undoubted right of the provinces to decline entry into shared-cost programs with no consequent financial loss. The use of the federal spending power involves the whole question of provincial autonomy and responsibility.

The proposal concerning the spending power has come to rival in importance the division of powers in determining the effective role of the provinces and the Federal Government. It appears to us highly unnecessary at this time to consider any further the complicated formula which the Federal Government has proposed for study as to the future consensus relating to shared-cost agreements.

Just as the Federal Government is ensuring that it retains authority and undoubted right to legislate in fields which are in its jurisdiction, so we feel that the provinces must take the same view toward those areas which are in their jurisdiction and which are their responsibility. This, we believe, is consistent with our view as stated earlier in this paper, that we ought to encourage greater intergovernmental liaison and establish more formal machinery to ensure that there is adequate consultation and understanding of what both the Federal and Provincial Governments are attempting to do in the various fields.

fédéral dispose d'un droit de regard direct sur les normes d'application de services provinciaux particuliers. En dernière analyse, ce domaine ressortit aux provinces et, en définitive, aux électeurs des provinces.

Dans sa dernière proposition, le gouvernement fédéral a fait un pas en avant, en ce qui concerne la reconnaissance des griefs des provinces portant sur l'utilisation du pouvoir de dépenser, en proposant des consultations positives en prévision de la mise en œuvre de programmes à frais partagés concernant les provinces. Lorsque le gouvernement fédéral poursuit son raisonnement il affirme qu'il est laissé à la discrétion des provinces de décider si elles participeront ou non, mais que les provinces non-participantes ne recevront pas d'équivalent fiscal.

D'après le document, le gouvernement central effectuerait les paiements de compensation aux provinces non-participantes sous forme de versements directs aux citoyens.

Cette proposition est tout à fait inacceptable, elle va à l'encontre de l'esprit du fédéralisme, elle rompt le contrat fédéral et on ne doit la considérer qu'en tant qu'élément destiné à consolider l'état actuel du pouvoir de dépenser fédéral.

Nous sommes d'avis que le Parlement doit reconnaître le principe de l'autonomie provinciale et le droit indéniable des provinces de refuser de participer à des programmes à frais partagés, sans perte financière subséquente. L'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral concerne l'ensemble de la question de l'autonomie et de la compétence provinciales.

La proposition relative au pouvoir de dépenser rivalise d'importance avec la répartition des compétences lorsqu'il s'agit de déterminer le rôle effectif des provinces et du gouvernement fédéral. Il nous semble présentement tout à fait inutile d'étudier plus à fond la formule complexe qu'a proposée le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'accord futur sur des programmes à frais partagés.

Nous estimons qu'à l'instar du gouvernement fédéral, qui fait en sorte de conserver son autorité et ses droits incontestables en légiférant dans des domaines ressortissant à sa compétence, les provinces doivent adopter la même attitude pour ce qui relève de leur juridiction. Cette position est selon nous compatible avec l'opinion que nous avons formulée antérieurement, dans le présent document, à savoir que nous devrions favoriser des relations intergouvernementales accrues et établir un mécanisme officiel afin de faire en sorte qu'il y ait des consultations et que l'on s'assure ce que le gouvernement fédéral et les provinces veulent réaliser dans les divers domaines.

### New Areas of Responsibility

We must continually be aware of the important question as to whether the provincial and municipal governments will be in a position to cope with the new and increasing problems of industrialization and urbanization and further, whether the Constitution itself is sufficiently adaptable to accommodate the types of intergovernmental arrangements which we have argued will become necessary in the decades ahead.

The migration to urban areas which we are experiencing across Canada will undoubtedly tax the full capacities of both levels of government to create solutions for urban problems and could place severe strains on Federal-Provincial relations.

The gap between responsibilities and revenues which has been a continuing source of friction could widen as increasingly large amounts of revenue are required to finance steadily urban development.

The delicate equilibrium which characterizes the division of powers could be challenged under the pressure of these new problems and the pressure of urban problems in the next decade.

### Problem Areas Requiring Expenditure

We must consider the additional questions such as those raised by The Economic Council of Canada. They include the need for long-range comprehensive planning of urban life, modernization of local government structures, power and administration, strengthening of the educational and training facilities for local government, technical, professional administrative personnel, development of supports for local revenue systems, greatly increased research into problems associated with local government and the updating of methods and approaches to overall urban development. Then there are the social factors related to this whole question, and a large part of these considerations will involve increased government expenditure on behalf of the services which both industrialization and urbanization will continue to make necessary.

Extrait du document 81(2)  
—Propositions connexes

1. To minimize regional dissatisfactions in the economic sphere, there is need to develop a more equitable distribution of the financial means to meet clearly-defined federal and provincial responsibilities and a formula that ensure the basic social requirements of

### Nouvelles compétences

Nous devons toujours tenir compte de l'importante question à savoir si les gouvernements provinciaux et municipaux seront en mesure de faire face aux problèmes de plus en plus grands que posent l'industrialisation et l'urbanisation et en outre, si la constitution est suffisamment souple pour s'adapter aux diverses ententes intergouvernementales dont nous avons discuté et qui s'imposeront dans les décennies à venir.

L'exode vers les agglomérations urbaines qui se produit partout au Canada mettra à l'épreuve toutes les possibilités des deux niveaux de gouvernement, qui devront trouver réponse aux problèmes urbains, et imposera de fortes contraintes sur les relations fédérales-provinciales.

L'écart qui existe entre les attributions et les revenus, qui a constitué une source de constantes frictions, pourrait s'accroître s'il fallait consacrer des sommes considérables au financement de programmes d'expansion urbaine onéreux.

L'équilibre délicat qui caractérise la répartition des compétences pourrait être menacé sous la pression de ces nouveaux problèmes et des problèmes urbains de la prochaine décennie.

### Secteurs-problèmes entraînant des dépenses

Nous devons également étudier d'autres questions, notamment celles qui ont été soulevées par le Conseil économique du Canada. Il y a lieu de mentionner entre autres la nécessité d'établir des plans globaux à long terme concernant l'espace dans les agglomérations urbaines, la modernisation structurale des gouvernements locaux, le pouvoir et l'administration, le perfectionnement des membres de gouvernements locaux sur le plan des connaissances et de la formation, la création de dispositifs de soutien des systèmes de revenu locaux, l'intensification des recherches sur les problèmes se rapportant aux gouvernements locaux et la remise à jour des attitudes et des méthodes usitées dans le domaine de l'expansion urbaine. Il faudra ensuite envisager les facteurs sociaux se rapportant à l'ensemble de cette question et plusieurs de ces considérations entraîneront des dépenses accrues de la part des gouvernements, au chapitre des services que l'industrialisation et l'urbanisation continueront d'exiger.

Extrait du document 81(2)  
—Propositions connexes

8.3.11 Afin de réduire le mécontentement de certaines régions, à l'égard de la situation économique, il est nécessaire d'organiser une répartition plus équitable des moyens financiers permettant de faire face à des responsabilités fédérales et provinciales clairement



all Canadians without widespread disparity in the standards of service or cost to the individual citizen.

At the same time, care must be taken to avoid retarding further growth by unjustly penalizing those regions of Canada whose economic development contributes most to national revenues and to the gross national product on which the prosperity of the nation depends.

#### BRITISH COLUMBIA—SECTION 6

Extracted from document 208

Propositions to the 3rd Constitutional Conference (p. 3).

#### The Spending Power of the Parliament of Canada

Until such time as the direct tax fields are returned to the provinces as I have suggested, British Columbia recognizes that it is desirable for the Government of Canada to have constitutional power to make conditional grants to provinces in aid of shared-cost programs in matters of national interest which, strictly speaking, come under exclusive provincial jurisdiction. In matters of national significance to all Canadians such as medicare and hospitalization, British Columbia is agreeable to the Federal Government implementing shared-cost programs subject to the following conditions: —

1. There must be a "national consensus" in favour of a new shared-cost program as reflected by the Parliament of Canada and a sufficient number of the provincial legislatures before a new shared-cost program is entered upon.
2. There must be adequate safeguards to ensure that once a program is embarked upon, the Federal Government will not withdraw its financial support or so alter the terms of the program as to shift all or a portion of the financial burden for its continuance upon the province.
3. The provinces which decide not to enter upon a new shared-cost program should not be paid the fiscal equivalent. British Columbia considers that "opting out" with the fiscal equivalent is contrary to the concept of co-operative federalism,

définies, et de trouver une formule qui garantira à tous les Canadiens l'essentiel des avantages sociaux, sans disparités marquées du point de vue des normes de service ou de frais pour chaque citoyen.

Il faut cependant faire très attention afin de ne pas retarder la croissance économique imposant injustement ces régions du Canada qui, de par leur niveau de développement économique, contribuent le plus au revenu national et au produit national brut, sur lesquels se fonde la prospérité de la nation.

#### COLOMBIE-BRITANNIQUE—SECTION 6

Extrait du document 208

Propositions de la Colombie-Britannique à la Conférence Constitutionnelle, décembre 1969 — (pp. 3-4).

#### Le pouvoir de dépenser du gouvernement du Canada

D'ici à ce que les champs d'imposition directe soient retournés aux provinces, comme je l'ai mentionné, la Colombie-Britannique reconnaît qu'il est opportun que le gouvernement du Canada dispose d'un pouvoir constitutionnel pour consentir des subventions conditionnelles aux provinces, afin d'aider les dernières dans le cadre de programmes à frais partagés qui sont d'intérêt national, lesquelles, en termes stricts, ressortissent exclusivement aux provinces. En ce qui concerne les questions qui revêtent une importance nationale pour tous les Canadiens, comme les services de santé et d'hospitalisation, la Colombie-Britannique convient que le gouvernement fédéral mette en œuvre des programmes à frais partagés sous réserve des conditions suivantes:

1. Il doit y avoir un « accord national » à l'égard d'un nouveau programme à frais partagés. Avant de mettre en œuvre un tel programme, il faudrait rallier le Parlement du Canada et un nombre suffisant d'assemblées législatives provinciales.
2. On doit prévoir des garanties suffisantes de façon à s'assurer que le gouvernement fédéral, lorsqu'un programme est mis en œuvre, ne retire pas son appui financier ou ne modifie pas les modalités du programme de façon à faire porter la charge financière, en tout ou en partie, sur la province.
3. On ne devrait pas verser d'équivalent fiscal aux provinces qui décident de ne pas participer à un nouveau programme à frais partagés. La Colombie-Britannique estime que « l'abstention » avec un équivalent fiscal va à l'encontre du concept d'un

and if carried to the limit, would ultimately destroy our whole federal system.

tracted from document 81(2)  
Related Propositions

## SUBJECT: THE DISTRIBUTION OF LEGISLATIVE POWERS

### Taxing Powers

14 The capacity of each government to must be sufficient for each government to actively discharge its constitutional obligations. Accordingly, the Federal government should leave exclusively to the provinces the tax fields of personal and corporate income taxes and succession or estate taxes. Having done that, the Constitution should restrict the spending power of the Federal government to those matters under its jurisdiction.

*The following proposition 9.7.20 was presented by the Province of British Columbia June 12, 1969)*

20 The Constitution should impose a duty on the Government of Canada to lessen economic disparities among citizens of Canada wherever they be found, and to the extent that the duty can be discharged through the levying of a negative income tax, such expenditures should have priority on the revenue derived from corporate and personal income

## GENERAL SOURCES—SECTION 7

tracted from document 75

Briefing paper on discussions within the Continuing Committee of Officials—(pp. 9).

### Fiscal and Economic Considerations—

(a) It was observed that certain important government activities involve the legislative powers of both the federal and provincial governments; these include economic growth, redistribution of income and social security, taxation and spending powers.

(b) One view expressed was that if certain fundamental economic objectives were accepted, they might have quite

fédéralisme coopératif, et si l'on portait ce phénomène à la limite, il détruirait ultimement le régime fédéral dans son ensemble.

Extrait du document 81(2)—Propositions connexes

## SUJET: RÉPARTITION DES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES

### Pouvoirs d'imposer

9.7.14 Chaque gouvernement doit disposer de pouvoirs d'imposer suffisants pour être en mesure de s'acquitter efficacement de ses obligations constitutionnelles. En conséquence, le gouvernement fédéral devrait céder à la compétence exclusive des provinces les champs d'imposition directs que constituent l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations et l'impôt sur les biens transmis par décès ou droits successoraux. Ceci était fait, la constitution devrait limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral aux domaines qui relèvent de sa compétence propre.

*La proposition ci-après 9.9.20 a été soumise par la Colombie-Britannique, le 12 juin 1969.)*

9.9.20. La constitution devrait imposer au gouvernement du Canada le devoir de réduire les disparités économiques entre les citoyens canadiens, où qu'ils se trouvent. Dans la mesure où il pourrait s'acquitter de ce devoir par le recours à un impôt négatif sur le revenu, de telles dépenses devraient être considérées prioritaires au niveau de l'utilisation des revenus provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers.

## SOURCES DIVERSES—SECTION 7

Extrait du document 75

Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires—(pp.51-52).

### 3. Considérations d'ordre fiscal et économique

a) On a fait remarquer que certaines fonctions gouvernementales importantes demandent l'exercice de compétence législatives et fédérales et provinciales. Ces fonctions comprennent la croissance économique, la redistribution des revenus et la sécurité sociale en général, ainsi que le pouvoir d'imposer et le pouvoir de dépenser.

b) D'aucuns étaient d'avis que l'acceptation de certains objectifs économiques fondamentaux pourrait avoir des représen-

important implications for the distribution of powers. For example, if a recognized objective were to maximize economic growth, it was suggested that this might influence the distribution of responsibilities and powers in such fields as transportation and communications, industry, financial institutions, commodity standards, and others. The objective of reducing regional economic disparities, it was suggested, could imply that the Federal Government should have powers to promote integrated action across a wide range of fields.

(c) Another view was that national economic policies do not always have the appropriate effects for alleviating economic problems of a localized nature, and some economists have been placing great emphasis on regional solutions. A fundamental question would be whether regional needs could be better handled on a regional or a national basis.

(d) A further observation was made agreeing that fiscal and economic considerations would have to be taken into account when distribution of powers was being examined. It was suggested that these considerations could lead in three possible directions:

- (i) toward greater centralization of power with the Federal Government;
- (ii) toward careful definition of exclusive responsibilities for both levels of government and development of appropriate machinery for cooperative action;
- (iii) towards provision of concurrency of powers in a number of areas.

In this connection, one view was expressed that the best solution might be found in a combination of (ii) and (iii).

Extracted from document 149  
Conclusions of June 1969  
Working Session—(pp. 3).  
Agenda Item 1 b)—

The second major item of discussion concerned the exercise of the spending power of the Parliament of Canada. Most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals or to institutions should not be subjected to any constitutional limitation; one province, however,

cussions sur la répartition des compétences. Par exemple, si on acceptait la croissance économique comme objectif prioritaire, cela pourrait influencer la répartition des responsabilités et des pouvoirs dans des secteurs comme les transports et communications, l'industrie, institutions financières, les normes industrielles et commerciales, et cetera. Inversement, un objectif comme celui de la diminution des disparités économiques régionales pourrait vouloir dire que le gouvernement fédéral doit avoir les compétences lui permettant une action intégrée s'étendant à de nombreux secteurs économiques.

c) D'autres étaient d'avis que les politiques économiques nationales n'étaient pas toujours les plus efficaces pour alléger les difficultés économiques locales et régionales. Ce point de vue était aussi défendu par certains économistes qui prôchent des solutions régionales. Une question fondamentale qui se posait était donc de savoir si les besoins régionaux peuvent être satisfaits d'une façon plus adéquate sur une base régionale ou sur une base nationale.

d) D'autres, qui étaient d'accord qu'il faudra tenir compte des facteurs économiques et fiscaux dans l'examen de la répartition des compétences, ont suggéré que ces considérations pourraient mener à l'une des trois conclusions suivantes:

- (i) une plus grande centralisation des pouvoirs au niveau du gouvernement fédéral;
- (ii) une définition précise des responsabilités exclusives des deux ordres de gouvernement et le développement des mécanismes appropriés de coopération;
- (iii) des compétences conjointes dans plusieurs secteurs.

Selon un point de vue exprimé à ce sujet la solution idéale sera peut-être trouvée en combinant les conclusions énoncées aux alinéas (ii) et (iii).

Extrait du document 149

Rapport sur les conclusions de la première séance de travail—(pp. 3)  
Ordre du jour—Article 1 b):

Le deuxième sujet important à l'ordre du jour touchait l'emploi du pouvoir de dépense du Parlement du Canada. La plupart des délégations sont tombées d'accord pour admettre que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus ou aux institutions ne devraient faire l'objet d'aucune



reserved its position until the question of the distribution of powers had been dealt with, while some other provinces expressed the view that this federal power should in practice be exercised in consultation with the provinces. It was also noted that some differentiation of institutions might be required before this principle could be finally accepted.

There was general agreement that there should be no constitutional restriction on the power of the Parliament of Canada to make unconditional grants to provincial governments; one province, however, expressed the view that the establishment of a negative income tax plan, administered by the Government of Canada, would make such payments unnecessary.

Extrait du document 174(1)

Briefing paper on discussions within the Continuing Committee of Officials—(pp. 4-19).

## THE SPENDING POWER

### Introduction

1. When the Constitutional Conference discussed the subject of "The Spending Power", the Working Session held in June 1969, it recorded the following conclusions with respect to the power of the Parliament of Canada to make conditional grants to provincial governments:

"It was generally agreed that the Parliament of Canada should continue to have the power to make conditional grants to provincial governments, provided there is a satisfactory formula for determining a national consensus in favour of particular programmes, and provided there is a satisfactory formula for compensation in non-participating provinces.

With respect to the formula for determining the consensus, there was agreement that the Parliament of Canada and the provincial legislatures would be the appropriate bodies to determine whether a consensus exists, and there was general agreement that the formula should reflect the regional character of the country. However, one province stated that while it agreed with the principle of establishing a consensus, it considered that the formula for amending the Constitution might well provide the basis for reaching consensus. It was further agreed that the

restriction constitutionnelle. Toutefois, une province a décidé de réserver sa position sur le sujet jusqu'à ce que l'on ait traité de la répartition des compétences. D'autres provinces ont exprimé l'avis que ce pouvoir fédéral devrait, dans la pratique, être exercé en consultation avec les provinces. On a également noté qu'il serait peut-être nécessaire d'établir certaines distinctions entre les institutions avant que ce principe puisse être accepté de façon définitive.

On admet généralement qu'il ne devrait y avoir aucune restriction constitutionnelle au pouvoir du Parlement du Canada d'octroyer des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux. Cependant, une province a exprimé l'avis qu'un impôt négatif sur le revenu, administré par le gouvernement du Canada, éliminerait la nécessité de tels versements.

Extrait du document 174(1)

Document d'information sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires—(pp. 5-20)

## LE POUVOIR DE DÉPENSER

### Introduction

1. Lorsque la Conférence constitutionnelle a examiné la question du «pouvoir de dépenser» au cours de la séance de travail de juin 1969, elle en est arrivée aux conclusions suivantes concernant le pouvoir du Parlement du Canada d'octroyer des subventions conditionnelles aux gouvernements provinciaux:

«On admet généralement que le Parlement du Canada devrait pouvoir continuer à détenir le pouvoir d'octroyer des subventions conditionnelles aux gouvernements provinciaux, à condition que l'on puisse trouver une formule satisfaisante pour déterminer s'il y a un accord national au sujet de l'opportunité d'un programme particulier et à condition qu'on en arrive à une formule satisfaisante de compensation dans les provinces non participantes.

Pour ce qui est de la formule qui servira à déterminer s'il y a ou non un accord général, on admet que le Parlement du Canada et les gouvernements provinciaux seraient les organismes appropriés pour déterminer l'existence de cet accord. On admet également que la formule devrait refléter le caractère régional du pays. Toutefois, une province déclare que bien qu'elle soit d'accord avec le principe en cause, elle considère que la formule de modification de la constitution pourrait servir de base pour arriver à un accord général. On s'entend de plus pour confier

Continuing Committee of Officials should look again at alternative formulae.

There was general agreement that there should be no fiscal penalty upon the people of the non-participating provinces and that the ways of achieving this would be discussed at future meetings."

2. In accordance with the specific instruction from the Conference, the Continuing Committee has given additional study to alternative approaches for determining when a national consensus exists favouring proposed shared-cost programmes. It has also given further attention to the question of compensation in non-participating provinces. The paragraphs which follow present in summary form the main points which arose during the Committee's discussions.

#### The Method for Determining a National Consensus—General Considerations

3. In general terms, two main points of view were reflected in the Committee's discussions. Some delegations favoured the approach of writing into the Constitution a specific formula for determining a national consensus on new shared-cost programmes in areas of exclusive provincial jurisdiction. Other delegations expressed concern about any constitutional limitation on the spending power of the Parliament of Canada, and suggested instead that appropriate consultative or administrative arrangements could be devised to ensure that provincial views were taken into account before new shared-cost programmes were initiated in areas of provincial jurisdiction. There was some question as to whether the Constitutional Conference's instruction left the Committee with the latitude to examine the latter point of view. It was thought, however, that the Committee should not assume that the "alternative formulae" referred to in the Conference's conclusion meant only mathematical type formulae which would be written into the Constitution.

4. Those favouring a constitutional formula made the following points:

(a) It is the essence of federalism that some power must be reserved from the rule of the majority. Dissatisfaction caused by the use of the federal spending power in the past was one of the main reasons for launching the constitutional review. The formula approach would provide for action in the national interest in

au Comité permanent des fonctionnaires la tâche d'étudier à nouveau les autres formules possibles.

On s'entend généralement pour admettre que les personnes qui habitent les provinces non participantes ne devraient pas encourir une punition fiscale et que la méthode qui permettra d'éviter cette difficulté devrait faire l'objet de discussion subséquentes.

2. Conformément aux directives explicites de la Conférence, le Comité permanent a examiné d'autres formules qui permettraient de déterminer s'il y a accord national en faveur des programmes à frais partagés qui sont proposés. On a aussi étudié plus à fond la question de la compensation des provinces non participantes. Les paragraphes suivants résument les principaux points qui ont été soulevés au cours des délibérations du Comité.

#### Méthode pour déterminer l'Accord national—généralités

3. En termes généraux, les délibérations du Comité reflètent deux grandes lignes de pensée. Certaines délégations soutiennent l'insertion dans la constitution d'une formule précise pour déterminer l'accord national en faveur de la création de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive. D'autres s'inquiètent de toute restriction constitutionnelle du pouvoir de dépenser du Parlement du Canada et proposent plutôt d'élaborer des mécanismes consultatifs ou administratifs qui assureraient que le point de vue des provinces est pris en considération avant qu'on mette sur pied de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale. On s'est demandé si les directives de la Conférence constitutionnelle laissaient au Comité la latitude voulue pour examiner ce dernier point de vue. On a estimé cependant que le Comité ne devait pas présumer que les "autres formules possibles" mentionnées dans les conclusions de la Conférence ne comprendraient que les formules mathématiques qu'on insérerait dans la constitution.

4. Ceux qui préconisent une formule d'accord constitutionnelle présentent les arguments suivants:

(a) L'essence même du fédéralisme exige qu'une partie du pouvoir soit soustraite à la volonté de la majorité. Le mécontentement causé jusqu'ici par l'utilisation qu'on a faite du pouvoir fédéral pour dépenser est une des principales raisons qui a entraîné le processus de révision constitutionnelle. Une formule permet

areas of provincial jurisdiction, while giving some assurance to those who were concerned about the potential erosion of provincial power through the exercise of the federal spending power.

(b) There would be certain practical difficulties in implementing other approaches. For example, it would be very difficult to define the term "consultation" in a way which would ensure a common understanding of what was involved or a general agreement as to when satisfactory consultation had been carried out.

(c) The use of a formula would ensure that consultation would take place, because it could not be expected that Parliament would debate a new shared-cost programme proposal unless consultations had shown that the proposal was likely to be accepted by most provinces.

(d) The use of a formula could help to ensure adequate recognition of regional interests.

5. Those not favouring a constitutional formula made the following points:

(a) It was necessary, to ensure the well-being of the country as a whole, that the federal government should retain a general, unrestricted spending power which it could exercise in the national interest. The interest of the provinces could be sufficiently protected if a constitutional obligation were placed on the federal government to consult the provincial governments concerning matters coming within their jurisdiction.

(b) Any formula would be cumbersome in nature and would prevent the country from reacting quickly to meet new national needs.

(c) The formula approach could mean that there would be no new shared-cost programmes of national scope.

(d) A formula which was entrenched at this time could prove to be inappropriate for conditions in the future, and it might then take a long time to make any adjustments, due to the usual difficulties in amending constitutions.

(e) There would be a problem in knowing when the formula should be applied. It would not always be clear, for example, when a proposed programme was primarily "national" or "regional" in nature.

trait toujours de prendre des mesures d'intérêt national à l'égard d'un domaine de compétence provinciale, tout en donnant une certaine garantie à ceux qui s'inquiètent de l'érosion possible des pouvoirs provinciaux par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.

(b) L'application des autres méthodes présente certaines difficultés sur le plan pratique. Il serait très difficile, par exemple, de définir le terme «consultation» de façon à ce que chacun comprenne exactement de quoi il s'agit ou que chacun s'entende pour déterminer en quoi consiste une consultation adéquate.

(c) Le recours à une formule garantirait les consultations préalables car on ne peut pas s'attendre à ce que le Parlement entreprenne d'étudier un nouveau programme à frais partagés s'il n'a pas été établi, par des consultations préalables, que la plupart des provinces accepteraient vraisemblablement le projet.

(d) Le recours à une formule pourrait également refléter de façon adéquate les intérêts régionaux.

5. Ceux qui s'opposent à une formule d'accord constitutionnelle font valoir les arguments suivants:

(a) Il est nécessaire, pour le bien-être de l'ensemble du pays, que le gouvernement fédéral conserve un pouvoir de dépenser général et sans restriction et qu'il puisse l'exercer dans l'intérêt national. Les intérêts des provinces seraient suffisamment protégés si le gouvernement fédéral était obligé, en vertu de la constitution, de consulter les gouvernements provinciaux en ce qui a trait aux questions qui relèvent de leur compétence.

(b) Toute formule d'accord serait incommode, de par sa nature même, et empêcherait le pays de réagir rapidement à de nouveaux besoins sur le plan national.

(c) Une formule d'accord national éliminerait peut-être tout nouveau programme à frais partagés de portée nationale.

(d) La formule d'accord insérée aujourd'hui dans la constitution pourrait ne pas convenir à la situation dans l'avenir, et il faudrait possiblement beaucoup plus de temps pour y remédier, vu les difficultés inhérentes à la modification d'une constitution.

(e) La question de savoir quand appliquer la formule d'accord poserait un problème; il ne serait pas toujours clair, par exemple, si le programme qu'on propose est essentiellement de nature «nationale» ou «régionale».



6. The general observation was made that the discussion on a consensus formula was complicated by the fact that there are two main categories of shared-cost programmes:

(a) programmes which are national in scope, to be applied uniformly across the country (e.g. medicare),

(b) programmes of regional impact (e.g. ARDA or FRED).

It was suggested that perhaps the day of major new "national" shared-cost programmes was largely past, and that the emphasis in future would be on the regional type of programme. If this were the case, perhaps a formula for consensus would be largely redundant in future.

#### Alternative Formulae for Determining a National Consensus

7. The Committee examined a number of specific suggestions for constitutional formulae for determining a national consensus. The following paragraphs give a summary of these suggestions and the discussions related to them.

#### 8. Senate Region Formula

One proposal was that the determination of national interest should be based on the approval of the Parliament of Canada and a specified number of provincial legislatures in at least 3 of the Senate divisions.\* This formula was put forward by the Government of Canada in "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament". The following points arose in the discussion of this formula:

(a) Some delegations expressed reservations regarding the use of the Senate divisions as a framework for measuring the national interest, particularly since some provinces took the position that the existing divisions were not appropriate for present-day Canada and because the form and role of the Senate were under

6. On fait l'observation générale qu'une toute discussion d'une formule d'accord national est compliquée par le fait que les programmes à frais partagés se divisent en deux grandes catégories:

(a) les programmes de portée nationale qu'on applique de façon uniforme dans tout le pays (ex.: l'assurance-maladie);

(b) les programmes d'intérêt régional (ex.: ARDA et FODER).

Certains sont portés à croire que l'époque des grands programmes nationaux à frais partagés est peut-être révolue, et qu'à l'avenir, l'accent sera mis sur les programmes de caractère régional. Si tel est le cas, une formule d'accord national pourrait devenir superflue.

#### Formules de rechange pour déterminer l'accord national

7. Le Comité a examiné certaines autres formules constitutionnelles qu'on a proposées pour déterminer l'accord national. Les paragraphes suivants résument les formules proposées et les discussions du Comité à leur égard.

#### 8. Formule de la division sénatoriale

Selon une des propositions, on déterminerait l'intérêt national en se fondant sur l'approbation du Parlement du Canada et d'assemblées législatives d'un nombre précis de provinces d'au moins trois divisions sénatoriales.\* (C'est la formule proposée par le gouvernement canadien dans son document intitulé: «Les subventions fédérales provinciales et le pouvoir de dépenser du parlement canadien».) Les arguments suivants ont été exposés au cours de la discussion soulevée par cette formule:

(a) Certaines délégations font des réserves au sujet du recours aux divisions sénatoriales pour mesurer l'intérêt national, surtout à la lumière du fait que certaines provinces estiment que les divisions actuelles ne conviennent plus à Canada d'aujourd'hui, et qu'on examine présentement la forme et le rôle

\*Support in each Senate division would be defined as follows (3 out of 4 required):

(1) approval by the Ontario Legislature

(2) approval by the Quebec Legislature

(3) approval by at least two legislatures in the four Western Provinces

(4) approval by legislatures in at least two of the four Atlantic Provinces having at least 16 of the 30 Senate seats of that region.

\*L'approbation de chaque division sénatoriale pourrait se définir comme suit (trois sur quatre sont requises):

(1) approbation de l'Assemblée législative de l'Ontario,

(2) approbation de l'Assemblée nationale du Québec,

(3) approbation d'au moins deux Assemblées législatives des quatre provinces de l'Ouest,

(4) approbation de l'Assemblée législative d'au moins deux des quatre provinces atlantiques, détenant au moins 16 des 30 sièges du Sénat dans cette région.

review. In response to this reservation, it was noted that the proposal envisaged a modification of the formula, should the definition of the Senate regions be changed.

(b) Some delegations suggested that this formula was unnecessarily complex, and that a simpler formula would be preferable because it would be more readily understood by the people. Another view was that some complexity had to be accepted, if one objective was to ensure that the formula reflected the regional character of the country.

(c) Doubt was expressed about the appropriateness of the suggestion that, in two of the existing senate divisions, the affirmative vote of two out of four provinces could be taken to represent a consensus in a region. In response to this, it was noted that the formula was meant to provide a measure of whether or not there was sufficient support for a proposal to warrant initiating a shared-cost programme; a requirement for unanimity of 10 provinces would be too stringent for this purpose. It was pointed out that individual provinces would still have the option of not participating, after a favourable consensus had led to the establishment of a new programme.

(d) It was pointed out that it was possible under this formula, with a certain combination of votes, to gain a consensus with the support of provinces representing less than half of the population of Canada. At the same time, it was observed that this was not necessarily inappropriate, depending on how much emphasis it was desired to place on the regional factor.

#### Population plus Provinces Formula

Another proposal was that a shared-cost programme should only be initiated with the approval of seven out of ten provinces, coming at least 60 per cent of the population. This formula was put forward by the Government of Ontario in "The Ontario Position on Spending Power". In the discussion of this formula, the following points were made:

(a) In support of this formula, it was observed that it had the virtue of simplicity and it avoided bringing the Senate or any other institution into the computation.

(b) It was also suggested that the combination of a number of provinces plus a percentage of population did, to some extent, recognize the regional factor. Another view was that the formula would not adequately meet the objective

Sénat. On fait remarquer en réponse à cette réserve, que cette proposition prévoit une modification de la formule si l'on décide de modifier la définition des divisions sénatoriales.

(b) De l'avis de certaines délégations, cette formule est trop compliquée; il serait préférable d'élaborer une formule plus simple que le peuple pourrait comprendre sans difficulté. D'autres croient qu'il faut accepter une certaine complexité, si l'un des objectifs de la formule est de refléter le caractère multirégional du pays.

(c) On exprime des doutes quant à la justesse de la suggestion selon laquelle, dans deux divisions actuelles du Sénat, le vote affirmatif de deux provinces sur quatre puisse représenter un accord pour cette région. On fait remarquer, en réponse, que la formule vise simplement à fournir le moyen de savoir s'il y a un appui assez grand de la proposition pour justifier la mise en œuvre d'un programme à frais partagés; l'unanimité des dix provinces serait une exigence trop rigoureuse à cette fin. On souligne que chaque province pourrait toujours choisir de ne pas participer, même si l'accord national se faisait autour du nouveau programme.

(d) On signale que cette formule permet, avec un certain agencement des votes, d'en arriver à un accord avec l'appui de provinces qui représentent moins de la moitié de la population du Canada. D'autre part, on fait observer que cela n'est pas nécessairement inopportun; tout dépend de l'importance qu'on veut accorder à l'élément régional.

#### 9. Formule population-provinces

On propose aussi de mettre sur pied les programmes à frais partagés avec la seule approbation de sept provinces sur dix, comprenant au moins 60 p. 100 de la population. Le gouvernement de l'Ontario a proposé cette formule dans le document intitulé: «La position de l'Ontario vis-à-vis le pouvoir de dépenser». La discussion de cette formule a soulevé les points suivants:

(a) On fait ressortir, à l'appui de cette formule, qu'elle a l'avantage d'être simple et qu'elle permet de faire abstraction du Sénat, ou de toute autre institution, dans les calculs.

(b) On laisse aussi entendre que l'addition d'un certain nombre de provinces à un pourcentage déterminé de la population reconnaît, dans une certaine mesure, l'élément régional. Un autre point de vue, au contraire, soutient que la formule ne

of reflecting the regional character of the country.

(c) A number of delegations were concerned that under this formula the Province of Ontario could in future, with the support of only one of a number of the other provinces, veto a shared-cost programme proposal.

(d) It was observed that the voting power of the smaller provinces (in determining a consensus) would, in effect, be less under this formula than under the one previously considered.

#### 10. Population plus Regions Formula

A further suggestion was that a consensus could be achieved if six provinces, including at least one from each of Western Canada, Central Canada and the Atlantic Provinces, representing at least 51 per cent of the population, approve of the proposal. It was observed that this formula could meet some of the criticism of the preceding formula, in that it gave greater recognition to the regional factor and cut down on the potential veto power of some provinces.

#### 11. Regional Formula

Another possibility put forward in the Committee was that the consensus could be based on the approval of Parliament and the legislatures (or a majority of legislatures) in 3 of 5 regions—the Atlantic Provinces, Quebec, Ontario, the Prairie Provinces, and British Columbia. It was suggested that this approach would give a better reflection of the current regional character of Canada, while avoiding the complication of tying the formula to Senate divisions.

#### 12. Provinces Formula

Another suggestion was that the approval of Parliament and of a majority of the provincial legislatures should constitute a consensus. The view was expressed that all provinces are equal partners, as far as matters under provincial jurisdiction are concerned, and therefore a simple majority of the provincial legislatures would be appropriate.

13. The point was also made that it might be desirable for any formula for measuring consensus to be similar to whatever formula is devised for amending the Constitution.

#### Other Approaches to Determining a National Consensus

14. Some delegations expressed the view that it would not be wise to entrench in the Constitution a specific arithmetical formula (see the arguments described in paragraph 5, above). They suggested other approaches for taking provincial interests into account, while

réussit pas vraiment à refléter le caractère multirégional du pays.

(c) Certaines délégations s'inquiètent du fait que cette formule permettrait à l'Ontario, avec l'appui d'une seule autre province, de mettre son veto à un programme à frais partagés.

(d) Cette formule, fait-on remarquer, limiterait davantage le poids du vote de petites provinces (lorsqu'il s'agit de déterminer l'accord national), que ne le fait la première formule ci-haut.

#### 10. Formule population—régions

Une autre suggestion veut qu'il y ait accord national quand six provinces, dont l'une, au moins, des provinces de l'Ouest, du Centre et de l'Atlantique, représentant au total au moins 51 p. 100 de la population, approuvent la proposition. On fait remarquer que cette formule pourrait parer à une partie des critiques formulées à l'endroit de la première formule, à savoir qu'elle accorde plus d'importance à l'élément régional, tout en limitant le droit de veto de certaines provinces.

#### 11. Formule—régions

On avance aussi la possibilité, au Comité de fonder l'accord national sur l'approbation du Parlement et des assemblées législatives (ou d'une majorité d'assemblées législatives) dans trois régions sur cinq: les provinces atlantiques, le Québec, l'Ontario, les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique. On exprime l'opinion que cette formule refléterait mieux le caractère multi-régional actuel du Canada, tout en évitant de rattacher la formule aux divisions sénatoriales.

#### 12. Formule—provinces

On propose aussi que l'approbation du Parlement et d'une majorité d'assemblées législatives constitue l'accord national. On dit à cet égard que les provinces sont toutes égales, lorsqu'il s'agit de questions relevant de la compétence provinciale et que par conséquent, une majorité simple des assemblées législatives convient à la circonstance.

13: On souligne en passant qu'il pourrait être souhaitable que la formule qui servirait à déterminer l'accord national soit semblable à celle qui sera prévue pour modifier la constitution.

#### Autres méthodes pour déterminer l'accord national

14. Certaines délégations laissent croire qu'il ne serait pas prudent d'insérer dans la constitution une formule arithmétique précise (voir ci-dessus les arguments avancés au paragraphe 5). Elles proposent d'autres méthodes qui tiendraient compte des intérêts



ving the federal government with the power to make conditional grants in areas of provincial jurisdiction, after certain conditions had been met.

15. The view was expressed that improved arrangements for federal-provincial consultations could be enough to resolve the dissatisfactions which had led to the proposal of a constitutional formula. One suggestion was that a constitutional provision which required the federal government to consult with the provinces prior to introducing a new shared-cost programme might help to ensure improved consultation in future. Another view envisaged a three part approach to shared-cost programmes, involving:

- (a) formal federal-provincial consultations,
- (b) bilateral agreements between the federal government and individual provinces,
- (c) compensation to non-participating provinces.

16. Some delegations expressed doubt that it would be sufficient to rely on consultative arrangements. For one thing, it would be difficult to define what consultation is, or to rely on when it had taken place, or to determine with sufficient precision the extent of provincial approval or disapproval. It was observed that consultation with different ministers within a single government often elicits divergent views within that government, which prevents the determination of a consensus.

The thought was expressed that it might be possible to find some approach which would provide a happy medium between the rigidity of a formula and a complete reliance on good relations under consultative arrangements. One suggestion was that a formula for measuring consensus could be established by some form of administrative agreement, while a rigid constitutional provision could be avoided.

17. In the course of the discussions, certain ideas appeared which are noted below:

(a) The suggestion was made that if the Senate were changed, so that some or all of its members were appointed by provincial governments, then perhaps a vote in the Senate might be used to determine whether a provincial consensus exists favouring a shared-cost programme proposal.

(b) A suggestion was also made that perhaps the Judiciary could be relied upon

provinces, tout en laissant au gouvernement fédéral le pouvoir de verser des subventions conditionnelles dans des domaines de compétence provinciale, après avoir rempli certaines conditions.

15. On fait remarquer que l'amélioration du mécanisme des consultations fédérales-provinciales pourrait suffire à effacer le mécontentement qui a conduit à ce projet de formule d'accord constitutionnelle. On avance, en particulier, qu'une disposition constitutionnelle qui exigerait du gouvernement fédéral une consultation avec les provinces avant de mettre sur pied tout nouveau programme à frais partagés, pourrait aider à améliorer les consultations à l'avenir. D'autre part, on propose d'envisager les programmes à frais partagés en trois moments:

- a) une consultation fédérale-provinciale officielle,
- b) la conclusion d'accords bilatéraux entre le gouvernement fédéral et chaque province,
- c) une compensation aux provinces non participantes.

16. Certaines délégations doutent qu'il soit suffisant de compter uniquement sur un mécanisme de consultation. Il serait difficile de définir le phénomène de consultation, de préciser à quel moment la consultation a eu lieu ou encore de déterminer de façon suffisamment précise dans quelle mesure les provinces ont donné ou n'ont pas donné leur assentiment. On souligne le fait que les consultations avec plusieurs ministres font ressortir des divergences d'opinions qui existent dans un même gouvernement, ce qui empêche de déterminer un accord national.

17. On exprime l'idée qu'il serait peut-être possible de trouver une méthode qui garderait un juste milieu entre la rigidité d'une formule précise et une confiance absolue en la bonne foi, dans le cadre d'un mécanisme de consultation. On propose, entre autres choses, d'établir une formule pour mesurer l'accord national, au moyen d'une entente administrative, ce qui éviterait la formulation d'une disposition constitutionnelle rigide.

18. La discussion donne aussi lieu à l'expression des idées suivantes:

(a) On laisse entendre que, si on modifiait le Sénat de façon à ce que les gouvernements provinciaux puissent en nommer les membres, en partie ou en totalité, on pourrait peut-être alors utiliser le vote du Sénat pour déterminer s'il existe un accord des provinces au sujet d'un programme à frais partagés.

(b) On exprime aussi l'avis qu'on devrait peut-être compter davantage sur le sys-

more in the determination of the national interest. The view was expressed that current problems might be due in part to the fact that there had been too much reliance on ad hoc political arrangements in the past, and that the courts could be used more than they have for the development of appropriate principles.

#### Compensation in Non-Participating Provinces

19. Several delegations expressed the view that the concept of compensation in non-participating provinces must form an integral part of any approach to shared-cost programmes in future.

20. One of the primary methods for compensation which have been considered would involve payments to individuals. Under this approach, the federal government would pay part of any approach to shared-cost programs equivalent in the aggregate to the average amount paid to governments of participating provinces. In the discussion, the following points were made to clarify this idea:

(a) It was observed that it would not be possible to compute the exact amount of tax paid by each individual taxpayer toward a particular programme. Payments would have to go to individuals on some demographic basis. It was suggested that payments might be made to heads of families by way of family allowance mailings. Alternatively, the grants might be made in connection with income tax returns. In this case, there would be no relationship between the amount of a refund and the amount of income tax paid; it would just be a matter of using the occasion of the income tax transaction to get the rebate to the individual.

(b) It was suggested that if this approach were followed, there should be some escalation factor provided in the payments to individuals within provinces, so that non-participating provinces would not be penalized by the method of computation, as the costs of a programme increased.

(c) There was some discussion on the idea that compensation should not be paid to individuals in provinces where the legislatures had not considered a particular shared-cost proposal. The purpose of this would be to ensure that the federal and provincial governments would not be left in the position that some provinces might simply refuse to act, when a proposal for a shared-cost programme had been

tème judiciaire pour cerner l'intérêt national. On avance l'idée que les problèmes actuels découlent peut-être en partie du fait qu'on s'est trop fié, par le passé, à un accord politique «ad hoc», et qu'on devrait recourir davantage aux tribunaux pour la définition de principes appropriés.

#### Compensation des provinces non participantes

19. Plusieurs délégations émettent l'opinion que le concept de compensation aux provinces non participantes doit faire partie intégrante à l'avenir, de tout accord au sujet de programmes à frais partagés.

20. Une des principales méthodes de compensation qu'on a proposée consisterait à faire des versements aux individus. Selon cette méthode, le gouvernement fédéral verserait aux habitants des provinces non participantes des subventions équivalentes dans l'ensemble à la somme payée, en moyenne, aux gouvernements des provinces participantes. Au cours de la discussion, on a fait valoir les points suivants afin d'élucider cette idée:

(a) On fait remarquer qu'il ne serait pas possible de calculer le montant exact de l'impôt payé par chaque contribuable sous le titre d'un programme donné. Il faudrait élaborer une méthode démographique de répartition des versements aux particuliers. On propose que les versements soient faits aux chefs de famille au moyen des listes d'envoi d'allocation familiales. Une autre solution serait de rattacher les subventions aux déclarations d'impôt sur le revenu. Dans ce dernier cas, il n'y aurait aucun rapport entre le montant du remboursement et le montant des impôts payés sur le revenu; il s'agirait simplement de profiter de l'occasion qu'offre le règlement de l'impôt sur le revenu pour faire bénéficier les particuliers de ce dégrèvement.

(b) On a dit que, si l'on adopte cette méthode, il faudrait que les versements aux individus d'une province comportent un facteur d'ajustement de sorte que la méthode de calcul n'inflige aucune peine aux provinces non participantes, à mesure que le coût du programme augmente.

(c) L'idée de ne pas verser de compensation aux individus d'une province dont l'assemblée législative n'a pas pris en considération le programme à frais partagés en cause est discutée. Le but serait de s'assurer que les gouvernements fédéral et provinciaux ne se retrouvent pas dans une situation où certaines provinces refuseraient tout simplement d'agir lorsqu'un programme à frais partagés leur est proposé.

advanced. One view was that individuals should not be penalized for the lack of action by a government, and that perhaps a constitutional obligation for legislatures to consider shared-cost proposals would be a satisfactory substitute for a financial penalty. Another view was that a constitutional obligation of this sort would be of doubtful value, since it was difficult to envisage any other form of penalty than the financial one, if the obligation were not met.

21. The main alternative approach which as discussed involved the federal government paying directly to a provincial government, which had rejected a programme, the total equivalent of the taxes collected in that province to finance that programme. One variation of this idea was that at least 90 per cent of what a province would have received, had it decided to participate in the programme, should be paid directly to the provincial government.

22. The arguments which were expressed in favour of compensation to individuals were as follows:

(a) The federal government has a direct responsibility to those who pay taxes to it. If certain of its taxpayers are denied the benefit from a general, Canada-wide programme, it is these taxpayers who should be compensated, not a provincial government.

(b) It would be illogical not to make the payments to individuals, since the proposal for compensation had been developed to meet the criticism made in past years that the residents of a province were penalized when their provincial government decided not to participate in a shared-cost programme.

(c) A shared-cost arrangement is designed to compensate particular provincial governments for adapting their priorities and/or programmes to an agreed national interest. It would be illogical to compensate governments of non-participating provinces for not adapting their priorities and/or programmes to the agreed national interest; this could undermine the possibility of achieving a national consensus.

23. The arguments which were expressed in favour of compensation to governments were as follows:

(a) It would be simpler and less costly to make one large payment to the provincial

posé. D'aucuns croient qu'il ne faudrait pas punir les particuliers parce que leur gouvernement n'agit pas, et on pourrait peut-être remplacer avantageusement une perte financière pour les contribuables par l'obligation constitutionnelle, pour les assemblées législatives, de prendre en considération les projets de programme à frais partagés. D'autres estiment qu'une obligation constitutionnelle de ce genre ne serait pas tellement valable, puisqu'on peut difficilement envisager une autre forme de sanction que la perte financière, si l'obligation n'est pas respectée.

21. Selon la principale autre méthode qui a fait l'objet de la discussion, le gouvernement fédéral verserait directement au gouvernement de la province non participante l'équivalent fiscal des impôts qu'il y aurait prélevés pour le financement du programme en cause. Une variante de cette méthode serait de verser directement au gouvernement provincial au moins 90 p. 100 de ce qu'il aurait reçu s'il avait décidé de participer au programme.

22. Voici les arguments avancés à l'appui de la compensation aux individus:

(a) Le gouvernement fédéral a une responsabilité directe envers ses propres contribuables. Si certains d'entre eux ne peuvent bénéficier d'un programme général, à portée nationale, ce sont ces contribuables qui doivent toucher une compensation, et non pas leur gouvernement provincial.

(b) Il serait illogique de ne pas effectuer les versements aux individus puisque ce projet de compensation a été élaboré justement pour faire taire les critiques exprimées par le passé du fait que les résidents d'une province souffraient d'un désavantage lorsque celle-ci décidait de ne pas adhérer à un programme à frais partagés.

(c) Le programme à frais partagés vise à compenser certains gouvernements provinciaux pour avoir à adapter leurs priorités et (ou) leurs programmes à un intérêt national généralement reconnu. Il serait illogique de verser une compensation aux gouvernements des provinces non participantes parce qu'ils n'ont pas à adapter leurs priorités et (ou) leurs programmes à l'intérêt national reconnu par tous; cela pourrait compromettre la possibilité de parvenir à un accord national.

23. Voici les arguments exprimés en faveur de la compensation aux gouvernements:

(a) Il serait plus simple et moins dispendieux de faire un versement global au



government rather than a multitude of small payments to individuals. Provincial governments could return the money indirectly to the people through increased services, or decreased taxes or special grants to municipal governments.

(b) The federal government could not in any event, return the specific payments made by each individual taxpayer. Because of this, the federal action would cause some alteration of the tax base within a province which could make it more difficult for a provincial government to use certain tax fields for its own priorities.

(c) Furthermore, the approach of making payments to individuals would involve a redistribution of money. Some individuals who had paid no tax would receive a grant, while other taxpayers would receive much less than they had contributed in respect of a particular programme.

24. Another idea which was discussed was that the federal government should levy personal taxes for particular shared-cost programmes and that such taxes should be levied only in those provinces which were participating in those programmes. The following points were made on this subject:

(a) According to one point of view, it was bad in principle for the government of a country to impose different rates of personal taxation in different parts of the country. It was observed that in the United States the constitution expressly forbids differential taxation.

(b) Another point of view was that differential taxation need not be dangerous, in practice. In effect, it was argued, the federal government is collecting different levels of income taxes now, because of provincial surcharges (or because of special abatements in one province); it might not seem that significant, therefore, if a few less income tax points were collected in some provinces because of non-participation in certain programmes. It was observed also that differential fiscal policy was considered to be appropriate in some circumstances.

(c) It was pointed out that, under a system of differential taxation, the tax burden on a participating province could be much higher if the wealthier prov-

gouvernement provincial plutôt que de verser une multitude de petites sommes aux individus. Les gouvernements provinciaux pourraient en faire bénéficier leurs administrés indirectement en leur offrant de meilleurs services, en diminuant les impôts, ou en consentant des subventions spéciales aux municipalités.

(b) Le gouvernement fédéral ne pourrait, de toute façon, remettre à chaque individu le montant précis que celui-ci aura versé. De ce fait, la mesure proposée par le gouvernement fédéral entraînerait une modification de l'assiette fiscale de la province, ce qui pourrait créer des difficultés aux provinces qui voudraient recourir à certains champs d'imposition pour leurs propres priorités.

(c) En outre, la méthode consistant à effectuer des paiements aux individus comporterait une redistribution de l'argent. Certaines personnes n'ayant pas payé d'impôt recevraient une subvention alors que les autres contribuables recevraient beaucoup moins que leur part dans le cadre d'un programme donné.

24. On a également discuté de l'idée selon laquelle le gouvernement fédéral devrait percevoir les impôts personnels nécessaires au financement de certains programmes à frais partagés et ce, dans les seules provinces participantes. On soulève les points suivants:

(a) On fait remarquer qu'il est mauvais en principe, que le gouvernement d'un pays prélève des impôts personnels dans différents secteurs du pays, à des taux différents. La constitution des États-Unis fait-on remarquer, interdit expressément l'imposition différentielle.

(b) Une délégation affirme qu'elle ne voit rien de redoutable, en pratique, dans l'impôt différentiel. Elle fait remarquer qu'en réalité le gouvernement fédéral perçoit présentement, à cause des surcharges provinciales ou des dégrèvements spéciaux d'une province, différents niveaux d'impôt sur le revenu; par conséquent, la perception des impôts sur le revenu à un taux diminué de quelques points dans certaines provinces qui ne participent pas à certains programmes, ne prendrait pas une si grande importance. On fait également remarquer que, dans certaines situations, on considère qu'une politique fiscale différentielle soit appropriée.

(c) Il est signalé qu'aux termes d'un système différentiel d'imposition, le fardeau serait peut-être beaucoup plus élevé pour les provinces participantes si les prov-

inces were not participating. In other words, the income redistribution element of shared-cost programmes from high income to low income provinces could be eliminated if the high income provinces were to ones to refrain from participating. In response to this, the view was expressed that income redistribution should not, in any event, take the form of "implicit equalization" which was hidden in shared-cost programmes; instead equalization should take the form of one specific payment which could be readily identified. A further observation was that the general equalization formula would have to provide for substantially higher payments, if this view were adopted.

25. A further proposal was related to the fact that there should not be any formula for identifying consensus, but that new shared-cost programmes should be entered into on the basis of bilateral agreements between the federal government and individual provinces, after formal federal-provincial consultations had been carried out. The proposal was that the federal government should make compensatory payments only to those provinces not entering bilateral agreements whose per capita income is equal to or less than the per capita income of the province or provinces entering to the scheme bilaterally. It was noted that public opinion would support the absence of compensatory payments to provinces having a per capita income substantially higher than the provinces entering an agreement. A contrasting argument was that this approach would mean, in effect, that the poorer provinces would be left in the position that they could not afford to be non-participating in respect of any shared-cost programme.

26. Another suggestion was that a system of "block grants" might be devised which could be related to a list of programmes considered to be in the national interest; then, if a provincial government did not wish to enter into an agreement with respect to one programme, it might nevertheless be given a grant provided this were spent on other programmes having a national interest. A view

was expressed that provinces which were not participating in such programmes should not be entitled to share in the redistribution of revenues, in the framework of programmes of shared costs, between the provinces whose average income is higher and those whose is lower, at least to the extent that the first might be suppressed if the first were to abstain from participating. The argument on the contrary is that the redistribution of revenues should not, in any case, take the form of a "péréquation implicite" hidden under the cover of programmes of shared costs; on the contrary, the péréquation should be reduced to a simple payment which can be identified as such without difficulty. One also notes that if one wishes to identify as such the payment which is made to the provinces, it will be necessary that the general formula of péréquation provide for substantial payments.

25. On énonce une autre proposition se rapportant au fait qu'il ne devrait pas y avoir de formule pour déterminer l'accord national, mais que les nouveaux programmes à frais partagés devraient être établis en vertu d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et chaque province intéressée, après que des consultations officielles entre le fédéral et les provinces en cause ont été terminées. Selon cette proposition, le gouvernement fédéral ne verserait des paiements en compensation qu'aux provinces n'ayant pas conclu d'entente bilatérale et dont le revenu par habitant est égal ou moins élevé que celui de la ou des provinces convenant bilatéralement du régime. On soutient que l'opinion publique accepterait le fait que l'on ne verse pas de paiements en compensation aux provinces dont le revenu par habitant est considérablement plus élevé que celui des provinces concluant une entente. On émet une opinion contraire à savoir que cette méthode impliquerait, dans la pratique, que les provinces mieux nanties seraient dans une position telle qu'elles ne pourraient pas se permettre de s'abstenir de participer à un programme à frais partagés, quel qu'il soit.

26. On propose également l'élaboration d'un système de «subventions globales» se rapportant à une série de programmes convenus comme étant d'intérêt national; en ce cas, si un gouvernement provincial préférerait ne pas conclure d'entente à l'égard d'un programme, il pourrait néanmoins recevoir une subvention, à condition que cette somme soit versée au titre d'autres programmes d'intérêt natio-

was expressed that it would be difficult to devise such a list of programmes with any kind of balance in the amounts of money involved, since various programmes differ widely in size. It was also argued that this approach would not really meet the objective of leaving room for a particular action to be taken in the national interest.

27. A further point was that the federal government should at least consult the non-participating provinces concerning the manner in which the compensation would be paid.

28. A suggestion was also made that if the federal government adopted a more flexible attitude with respect to shared-cost programmes in future, than perhaps the approach of establishing a consensus and paying compensation would not be required, and all the attendant complications could be avoided.

Extracted from document 212  
Conclusions of Third Meeting.

### 3. The Spending Power: Federal Grants to Provincial Governments (Agenda Item 1(b))

The Conference considered two questions raised in the federal proposals: the determination as to when there was a sufficient consensus favouring the introduction of new shared-cost programmes in fields of exclusive provincial jurisdiction, and the method which might be adopted for avoiding a fiscal penalty on the people of the provinces which decided not to participate in the programmes.

(i) *Consensus*—Most First Ministers agreed that the Constitution ought to require the determination of a consensus, on a regional basis, before the Parliament of Canada could enact new and general shared-cost programmes in areas of provincial jurisdiction. The principal suggestions were that the legislatures of three out of four, or three out of five regions of Canada having a majority of the population, ought to be required to agree to any proposal from Parliament for a new federal-provincial programme before it could become effective. (Where a region contained three or four provinces the approval of two legislatures would be required.)

nal. On exprime l'avis qu'il serait difficile de dresser la liste de ces programmes tout en maintenant un certain équilibre en ce qui concerne les sommes en cause, puisque les divers programmes n'ont pas la même importance. On prétend également que le recours à cette méthode entraverait, jusqu'à un certain point, l'adoption de mesures d'intérêt national.

27. Un autre point soulevé fait ressortir que le gouvernement fédéral devrait tout au moins consulter les provinces non participantes quant à la façon d'effectuer les paiements de compensation.

28. On laisse entendre également que, si le gouvernement fédéral adopte à l'avenir une attitude plus souple à l'égard des programmes à frais partagés, il ne sera peut-être pas nécessaire d'élaborer la façon de déterminer l'accord national et de verser une compensation; on éviterait ainsi toutes les complications qui s'ensuivent.

Extrait du document 212—Conclusions de la troisième réunion

### 3. Le pouvoir de dépenser: subventions fédérales aux gouvernements provinciaux (Article 1(b) à l'ordre du jour)

Les participants à la Conférence se penchent sur deux questions soulevées dans les propositions fédérales: la détermination d'un accord national satisfaisant en faveur de la mise en œuvre de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive et la méthode susceptible d'être adoptée pour que l'on évite de faire encourir à la population des provinces qui décident de ne pas participer aux programmes de pénalité fiscale.

(i) *Accord national*—La plupart des premiers ministres conviennent qu'il faut prévoir dans la constitution une façon de déterminer l'accord national, sur une base régionale, avant que le Parlement du Canada puisse établir de nouveaux programmes à frais partagés de portée générale dans des domaines ressortissant aux provinces. Aux termes des principales propositions, on devrait exiger que les assemblées législatives de trois ou quatre régions, ou de trois des cinq régions du Canada avec une majorité de la population, conviennent de toute proposition du Parlement concernant un nouveau programme fédéral-provincial, avant que ce dernier entre en vigueur. (Lorsqu'une région englobe trois ou quatre provinces, il faudrait s'assurer la approbation de deux assemblées législatives)



The governments of Manitoba and New Brunswick were of the view that no formal requirement should exist as to how many provinces must agree before Parliament could undertake a new general shared-cost programme. Rather the Constitution should impose an obligation upon the federal government to consult all provinces before initiating such programmes.

Les gouvernements du Manitoba et du Nouveau-Brunswick expriment l'avis qu'il ne devrait exister aucune exigence officielle en ce qui concerne le nombre de provinces qui doivent donner leur accord avant que le Parlement n'entreprenne un nouveau programme à frais partagés de portée générale. Le gouvernement fédéral devrait plutôt être tenu, en vertu de la Constitution, de consulter toutes les provinces avant de mettre en œuvre des programmes de cette nature.

---

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970



Second Session  
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la  
vingt-huitième législature, 1969-1970

---

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

of

du

THE SENATE

SÉNAT

and of

et de

THE HOUSE OF COMMONS

LA CHAMBRE DES COMMUNES

on the

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 5**

THURSDAY, JUNE 18, 1970

LE JEUDI 18 JUIN 1970

---

WITNESSES—TÉMOINS

*(See Minutes of Proceedings)*

*(Voir les procès-verbaux)*



SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator — sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P. — député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators — Sénateurs

Connolly (Ottawa West),  
Cook,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Lang,

MacDonald,  
Phillips (Rigaud),  
Yusyk—10.

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs. — MM.

Alexander,  
Allmand,  
Asselin,  
Baldwin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,

Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Lewis,  
Marceau,

McQuaid,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Woolliams—20.

(Quorum-17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick J. Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, June 18, 1970.  
(8)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 45 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cook, Flynn, Lamontagne and Yusyk.—(4).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Breau, Brewin, Gibson, Hopkins, Lachance, Lewis, MacGuigan, Marceau and McQuaid.—(10).

*Witnesses:* From the Department of Justice: Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General; and Mr. T. B. Smith, Director, Advisory and International Law Section.

The Joint Chairman introduced the witnesses. Mr. Maxwell made a statement on that part of "The Constitution and the People of Canada" dealing with the Supreme Court and the Judiciary, after which he was questioned.

During questioning, it was

*Agreed*,—That the booklet entitled "Background Papers on the Supreme Court and the Judiciary" prepared by the Secretariat of the Constitutional Conference, be printed as an appendix to this Committee's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "D")

Later, the questioning being completed, the Joint Chairman thanked the witnesses on behalf of the Committee.

At 5:26 p.m., the Committee adjourned on Tuesday, June 23, 1970.

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 18 juin 1970  
(8)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit cet après-midi à 3h 45. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cook, Flynn, Lamontagne et Yusyk—(4).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Breau, Brewin, Gibson, Hopkins, Lachance, Lewis, MacGuigan, Marceau, et McQuaid—(10).

*Témoins:* du ministère de la Justice: MM. D. S. Maxwell, C.R., sous-ministre de la Justice et sous-procureur général; T. B. Smith, directeur de la section de la consultation et du droit international.

Le coprésident présente les témoins. M. Maxwell fait une déclaration sur la section de «La Constitution canadienne et le citoyen» qui a trait à la Cour suprême et au système judiciaire, après quoi il répond aux questions des députés.

Au cours de l'interrogatoire, il est

*Convenu*,—Que la brochure intitulée «Documents de base sur la Cour suprême et le système judiciaire» rédigée par le secrétariat de la Conférence constitutionnelle soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (Voir appendice «D»).

Plus tard, l'interrogatoire terminé, le coprésident remercie les témoins au nom du Comité.

A 5h 26, la séance du Comité est levée jusqu'au mardi 23 juin 1970.

*Le cogreffier du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
*Joint Clerk of the Committee.*





[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 18, 1970

1550

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, there is a quorum for our meeting so let us begin today's proceedings. Perhaps we will have some discussion of the earlier motions later in the meeting, but in view of Mr. McQuaid's comments before the meeting that we should probably leave all of these motions to a subsequent meeting, we will therefore proceed to consideration of the primary business of today's meeting.

The subject before us this afternoon is the Supreme Court and the Judiciary, and the principal witness is Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General, and with him at the table is Mr. T. B. Smith, Director, Advisory and International Law Section, Department of Justice.

Mr. Maxwell is a distinguished public servant and I will invite him to make a presentation to us on this government paper and following that time we will have an opportunity of discussing the matter further with him. Mr. Maxwell.

**Mr. D. S. Maxwell, Q.C. (Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General):** Messrs. Co-chairmen and members of the Committee: I am very pleased indeed to have the opportunity to appear before you today to outline the position of the federal government in relation to the Supreme Court of Canada and other aspects of the judicial system as that position has been so far formulated in the publication *The Constitution and the People of Canada*, and you will find it at pages 38 to 45 and again at pages 82 to 87 of that publication.

Perhaps I should say by way of a beginning that Part 7 of the British North America Act deals with the judiciary, and reference must be made in addition to that part to Head of Section 92 of the BNA Act, which gives legislative jurisdiction in relation to the constitution, maintenance and organization of provincial courts, both civil and criminal, to the provincial legislatures. The situation in this country is that all the provinces have established a superior court system for their

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 18 juin 1970

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, nous faisons quorum et commençons, je vous prie, nos délibérations. Nous discuterons probablement un peu plus tard des autres motions, mais compte tenu des observations que M. McQuaid a faites avant la séance, il conviendrait peut-être de reporter l'étude de ces motions à une séance ultérieure. Nous nous attaquerons donc aux affaires les plus immédiates.

Cet après-midi, il nous faut étudier la question de la Cour suprême et celle des tribunaux et notre témoin principal est M. D. S. Maxwell, C.R., Sous-ministre de la Justice et Solliciteur général adjoint, et à ses côtés se trouve M. T. B. Smith, Directeur, Section de la consultation et du droit international, ministère de la Justice.

M. Maxwell est un fonctionnaire notable et je lui demanderai de nous donner lecture de ce document du gouvernement et, par la suite, nous aurons l'occasion d'en discuter avec lui. Monsieur Maxwell.

**M. D. S. Maxwell, C.R. (Sous-ministre de la Justice et Solliciteur général adjoint):** Monsieur le président et messieurs les membres du Comité, je saisis avec plaisir cette occasion de comparaître devant vous aujourd'hui pour exposer l'attitude du gouvernement fédéral avec la Cour suprême du Canada et les autres aspects de notre rouage judiciaire qui, jusqu'ici, a été manifesté dans la *Constitution et le peuple du Canada* et vous trouverez les passages pertinents aux pages 38 à 45 et aussi aux pages 82 à 87 de ladite brochure.

En guise d'introduction, peut-être devrais-je dire que la partie 7 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique traite des tribunaux et que l'on doit également s'en reporter au titre 14 de l'article 92 de cet Acte qui dispose de la compétence législative en rapport avec la Constitution de l'entretien et de l'organisation des cours provinciales, civiles aussi bien que criminelles, à l'endroit des législatures provinciales. Il arrive dans notre pays que toutes les provinces ont établi une

## [Text]

purposes, that is, the administration of justice in the province to which judges are appointed by the Governor General pursuant to Section 96 of the British North America Act. Those judges, following upon appointment, hold office during good behaviour until they attain the age of 75 years and are removable from their office by the Governor General on joint Address of the Senate and of the House of Commons. Pursuant to Section 100 of the British North America Act, the salaries, allowances and pensions of these judges are fixed and provided by the Parliament of Canada.

The importance of these provisions, that is Sections 96 to 100, has been emphasized on more than one occasion by the Judicial Committee of the Privy Council. And in the well-known case of *Martineau and Sons Limited* against the City of Montreal decided in 1932, Lord Blanesburgh said at pages 120 and 121 that Section 96 was shown "to lie at the root of the means adopted by the framers of the statute to secure the impartiality and the independence of the Provincial judiciary". Lord Atkin underlined the same point in *Toronto Corporation* against *York Corporation* decided in 1938, where he said that Sections 96 to 100 are "...the principal pillars in the temple of justice, and they are not to be undermined".

By way of contrast, Section 101 of the British North America Act authorizes the Parliament of Canada to provide for the constitution, maintenance and organization of a general court of appeal for Canada and for the establishment of any additional courts for the better administration of the laws of Canada. Because of this provision, it can be said that the Fathers of Confederation anticipated the ultimate need for a general court of appeal for Canada and the Supreme Court of Canada represented to some extent the fulfilment of that need when it was first established in 1875. It must therefore be kept in mind that the very existence of that Court itself, the jurisdiction that it exercises and its fundamental structure depend entirely upon an act of the Parliament of Canada known as the Supreme Court Act. By virtue of the provisions of that Act, the Court consists of a Chief Justice and eight other judges who are appointed by the Governor in Council. At least three of the judges of that Court must be appointed from the Bench or Bar of the Province of Quebec, and all of the judges hold office during good behaviour until age 75 but again are removable by the Governor General on address of the Senate and House

## [Interpretation]

Cour supérieure à leurs propres fins, c'est-à-dire, aux fins de rendre la justice dans la province, cours auxquelles sont assignés des juges nommés par le Gouverneur général en vertu de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Ces juges, normalement, sont relevés de leurs fonctions sur une demande conjointe du Gouverneur général du Sénat ainsi que de la Chambre des communes. En vertu de l'article 100 de l'Acte leurs traitements, allocations et pensions sont fixés par le Parlement du Canada.

L'importance de ces dispositions, c'est-à-dire les dispositions que portent les articles 96 à 100, a été soulignée à maintes reprises par le Comité juridique du Conseil privé. Et dans un jugement rendu en 1932 dans la célèbre cause de *Martineau et Fils Limitée* contre la ville de Montréal, Lord Blanesburgh a dit qu'il avait été démontré que, aux pages 120 et 121, l'article 96 constituait en quelque sorte "...les bases sur lesquelles les législateurs s'appuyaient pour statuer l'impartialité et l'indépendance de la compétence provinciale dans le domaine législatif." Lord Atkin soulignait ce même point à dans la cause de la *Toronto Corporation* contre la *York Corporation*, où un jugement a été rendu en 1938, invoquant que les articles 96 à 100 sont "...les piliers de la base du temple de la justice, et qu'on ne aurait pas les saper dans leur fondement."

À titre contractuel, l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique autorise le Parlement du Canada à pourvoir à la constitution, à l'entretien et à l'organisation d'une Cour d'appel générale pour le Canada et à l'établissement de toutes cours complémentaires propres à améliorer l'administration des lois du Canada. Vu cette disposition, on peut dire que les Pères de la Confédération avaient prévu le but ultime d'une Cour d'appel générale pour le Canada et la Cour suprême du Canada est venue jusqu'à un certain point combler ce besoin lors de son institution en 1875. Il ne faut donc pas oublier que les dépenses mêmes de cette Cour, son rayonnement et sa structure fondamentale sont essentiellement liés à une loi du Parlement du Canada connue sous le nom de Cour suprême du Canada. En vertu des dispositions de la loi, cette Cour est formée d'un juge en chef et de huit autres juges qui sont nommés par le Gouverneur en conseil. Trois de ces juges au moins doivent être nommés par le Barreau de Québec et la durée de leurs fonctions s'étend jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans, mais ils peuvent ici encore être destitués de leurs fonctions sur une demande conjointe du Gouverneur général, du Sénat et de la Cham-

ente]

Commons. In short, many of the provisions are written into the British North America Act respecting the provincial superior courts are in effect repeated in the Supreme Court Act as referable to the Supreme Court of Canada.

In a federal state such as Canada, a final court of appeal is a most important institution. Cause as the law now stands it finally terminates disputes between subjects or between subjects and the state within a jurisdiction that is established by Parliament itself. Again as matters now stand, the Supreme Court of Canada has jurisdiction to take down any act of a legislature or of Parliament itself on the ground that the act is *ultra vires* the constitution. It is also the final authority on the meaning and application of laws enacted in this country whether they are enacted by provincial legislatures or by Parliament itself, again within a jurisdiction that is prescribed by an act of Parliament.

When the British North America Act was written, the ultimate appellate tribunal was the Judicial Committee of the Privy Council, and this is no doubt the reason why section 101 of the British North America Act provides for a general court of appeal for Canada in the way that it does. Since Privy Council appeals have been abolished, the provisions of Section 101 of the British North America Act will appear to many to be somewhat inadequate to support the maintenance of the existence of such an important judicial tribunal and this is the circumstance that has motivated many of the federal government's propositions as set out in *The Constitution of the People of Canada*. Indeed, eight of ten propositions found at pages 82 to 85 along with the Supreme Court of Canada and substance provide that its constitution, maintenance and a good deal of its jurisdiction should be built into the Constitution itself because of the important role that it plays in the Canadian context.

600

I should perhaps say a special word about some of these propositions, namely propositions 3 and 4. The third proposition found at pages 82 and 83 is that nominations of persons to the Supreme Court could be placed before the Senate for approval prior to appointment. This proposition was advanced in the context of the creation of a Senate of a somewhat different kind from that which now exists and which would include Senators appointed

[Interprétation]

des communes. Bref, maintes dispositions qui paraissent dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique au sujet des cours supérieures provinciales se retrouvent dans la loi sur la Cour suprême qu'on appelle la Cour suprême du Canada.

Dans un état fédéral comme le Canada, une Cour d'appel finale est une institution fort importante car au point où en sont les lois, il revient à cette Cour de régler les différends entre les sujets ou entre les sujets et l'État dans le cadre de la compétence qui a été établie par le Parlement lui-même. Encore ici, de la façon dont les choses se trouvent, la Cour suprême du Canada a la compétence nécessaire pour radier toute mesure législative prise par le Parlement lui-même sur la foi que ces mesures ont été prises *ultra vires* constitutionnellement. Cette Cour constitue également l'autorité ultime du point de vue de l'interprétation de toutes lois édictées par notre pays, que ce soit par les gouvernements provinciaux ou par le gouvernement fédéral lui-même, toujours, s'entend, dans le rayon d'action qui lui est prescrit par une loi du Parlement.

Lorsque l'Acte de l'Amérique du nord britannique a été rédigé, le tribunal d'appel final était bien sûr le Comité juridique du Conseil privé et, sans contredit, c'est là la raison pour laquelle l'article 101 de l'Acte stipule, de la façon qu'elle le fait, une Cour d'appel pour le Canada. Depuis que les appels au Conseil privé ont été les dispositions de l'article 101 de la loi de l'Acte de l'Amérique du nord britannique apparaissent insuffisantes pour un grand nombre de gens pour appuyer l'entretien et l'existence d'un tribunal juridique aussi important et c'est ainsi que sont nées plusieurs des propositions du gouvernement fédéral qui sont exposées dans le livre *la Constitution et le peuple du Canada*. En fait, huit des dix propositions que l'on trouve aux pages 82 à 85 se rapportent à la Cour suprême du Canada et stipulent de façon générale, que l'entretien et une bonne part de sa compétence devraient être intégrés à la Constitution elle-même, vu le rôle important qu'elle joue présentement dans la conjoncture canadienne.

Il conviendrait peut-être que je vous signale en particulier deux de ces propositions, soit les propositions 3 et 4. La troisième proposition qu'on trouve aux pages 82 et 83 porte que les nominations des juges à la Cour suprême doivent être approuvées par le Sénat. Cette proposition a été faite en un temps où le Sénat était un peu différent de ce qu'il est aujourd'hui, comprenant des Sénateurs nommés par les gouvernements provin-



[Text]

by provincial governments. The rationale of this proposition is, I think, set out fairly clearly at pages 42 and 43 where it is stated that if the proposals for the revision of the Senate are adopted, provincial viewpoints would be effectively expressed by this means.

The fourth proposition found at pages 82 and 83 differs somewhat in character from the other propositions in that it visualizes a provision of the constitution that would permit the Court to say that a prior decision was wrongly decided and this is a power that would give an increased degree of flexibility to a new or modified constitution. The rationale for this proposition is, I believe, sufficiently disclosed in the paragraph that follows it.

The ninth proposition found at pages 86 and 87 simply contemplates the continued right of the Parliament of Canada to establish federal courts for the better administration of its own special laws but again it would also contemplate that such important matters as appointment, tenure and independence be dealt with in the constitution itself rather than in the Act of the Parliament of Canada establishing the court.

The tenth proposition simply reflects the status quo that is now set forth in Section 96 of the British North America Act. It is felt that this power of appointment to the senior provincial courts should continue to exist if an integrated court system is desired and is considered worth maintaining. By an integrated court system, I mean a system which permits and encourages the Parliament of Canada to confer important areas of jurisdiction on the provincial superior courts and on the county and district courts, and I mention, simply as an example, the jurisdiction to administer the criminal laws of this country as set forth in the Criminal Code and in other important federal statutes.

The removal of any visible connection between the federal administration on the one hand, and the provincial court system on the other, would in all probability result ultimately if not immediately in the development of a parallel court structure along American lines for two very good reasons: firstly, the federal administration would not likely maintain confidence in a judicial system in respect of which it had or could play no role at all; and secondly, it would seem unlikely to many that reasonably uniform and satisfactory standards of appointment to those courts could be maintained across the country. The administration of federal statutes that are

[Interpretation]

ciaux. La motivation de cette proposition est je crois assez clairement exposée au pages 42 et 43, où l'on stipule que si les propositions à l'endroit du réexamen fait par le Sénat sont adoptées, les opinions des provinces se trouveront effectivement exprimées par ce mécanisme.

La quatrième proposition se trouve aux pages 82 et 83 et diffère quelque peu quant à sa nature des autres propositions, en ce sens qu'elle envisage une disposition de la Constitution qui autoriserait le tribunal à déclarer qu'une décision a été prise à tort antérieurement et c'est là un pouvoir qui lui conférerait une plus grande souplesse à une constitution nouvelle ou modifiée. La justification de ladite proposition est, je crois, assez bien établie dans le paragraphe qui suit.

La neuvième proposition qu'on trouve aux pages 86 et 87 ne fait au fond que traiter du droit continu du Parlement du Canada d'établir des cours fédérales en vue d'une meilleure administration de ses propres lois spéciales mais, du même coup, elle stipule que des questions aussi importantes que les nominations, la durée, les fonctions, soient intégrées dans la constitution elle-même, plutôt que dans la loi parlementaire qui établit la Cour.

La dixième proposition ne fait au fond que refléter le statut quo qu'on trouve dans l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. On pense que ce pouvoir de nominations aux hautes cours provinciales doit poursuivre si l'on veut en arriver à avoir un régime de tribunaux vraiment intégré. Par un régime de tribunaux intégré, j'entends un régime qui permettrait et inciterait le Parlement du Canada à assigner d'importants secteurs de sa compétence aux cours provinciales supérieures, aux cours de comtés et de districts, et à titre d'exemple, je mentionne la compétence d'appliquer le Code criminel de ce pays, comme il est stipulé dans le Code criminel et dans d'autres lois fédérales importantes.

La suppression d'un rapport visible entre, d'une part l'administration fédérale et de l'autre les Cours provinciales amènerait éventuellement sinon immédiatement la formation d'une structure juridique assimilable à celle des États-Unis pour deux bonnes raisons: premièrement, l'administration fédérale ne conserverait pas présumément sa confiance en un régime juridique à l'égard duquel elle ne serait ou ne pourrait jouer aucun rôle; deuxièmement, d'aucuns croient peu probable qu'il soit possible de conserver des normes satisfaisantes à l'égard de la nomination à ces Cours à travers le pays. Bien sûr, quand on parle d'administration d'une loi qui est qu-

[Texte]

uniform across the country is suggestive, of course, of uniform standards of appointment.

In conclusion I should mention that at its session in February 1969, the Constitutional Conference, agreed that the constitution should provide for the independence of the judiciary and established a ministerial committee to consider other matters relating to the judiciary. This committee has met on two occasions and an interim report was made in December of last year to the Constitutional Conference by the Minister of Justice who acts as Chairman of that committee.

The ministerial committee is scheduled to meet again later this year. That committee has given some consideration to the propositions that I have been describing as well as to the provincial positions and there is fairly general agreement in a number of areas, particularly with respect to the inclusion in the constitution of provisions respecting the structure, basic jurisdiction and power of appointment of the judges of a Supreme Court.

Gentlemen, that is a brief, perhaps somewhat hurried survey of the federal government's position as we have so far advanced it. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Maxwell. The area which we are discussing today in some ways covers a more limited area than we have been examining previously but perhaps our questions will reveal that in depth it encompasses just as much as any of the others. Mr. Allmand, I understand you have to go to another meeting, for that reason would you like to begin questioning today?

**Mr. Allmand:** I have no questions right now.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Are non-lawyers allowed to ask questions?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps that might be an appropriate way to begin, with a question from a layman, a very sophisticated one.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Is any alternative been considered to this kind of proposals, such as to consent to have a kind of special constitutional court?

**Mr. Maxwell:** Yes, Senator Lamontagne. The Province of Quebec has advanced a number of propositions directed toward that which have been discussed without per-

[Interprétation]

que peu uniforme dans un pays, on postule une certaine uniformité dans la nomination des juges.

Je dirai donc en guise de conclusion que, lors de sa séance de février 1969, la Conférence constitutionnelle a convenu que la Constitution devrait permettre l'indépendance des tribunaux et a établi un comité ministériel pour étudier les autres questions connexes. Ce comité s'est réuni à deux reprises et un rapport a été présenté en décembre dernier à la Conférence constitutionnelle par le ministre de la Justice qui agit à titre de président de ce comité.

Ledit comité ministériel doit se réunir plus tard cette année. Ce comité a étudié les propositions que je viens de vous exposer tout autant que les propositions provinciales et, de façon générale, on s'accorde sur bien des points, plus particulièrement sur ceux de l'intégration dans la constitution des dispositions relatives à la structure, à la compétence fondamentale et au pouvoir de nomination des juges de la Cour suprême.

Messieurs, voilà un exposé plutôt bref de l'attitude du gouvernement fédéral, et je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Maxwell. Le domaine que nous discutons aujourd'hui est un peu plus restreint que celui-là que nous avons étudié déjà mais peut-être que nos questions, en profondeur, seront d'aussi grande importance. Monsieur Allmand, vous devez si j'ai bien compris vous rendre à une autre réunion. Voulez-vous donc de ce fait poser la première question?

**M. Allmand:** Je n'ai pas de question pour le moment.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Ceux qui ne sont pas avocats peuvent-ils poser des questions?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il conviendrait peut-être d'amorcer la période de questions par une question venant d'un homme qui n'est pas de la profession juridique.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** A-t-on pensé à des propositions autres que celles que l'on a présentées? Par exemple on aurait pu songer à une espèce de cour constitutionnelle spéciale.

**M. Maxwell:** Oui, monsieur Lamontagne. La province de Québec a fait valoir nombre de propositions à cet effet et nous en avons discuté sans peut-être nous entendre sur les-

[Text]

haps any consensus being reached about that possibility except that generally, I would judge, the proposal has not found great favour with the other provinces and indeed not much with the federal government.

**Senator Flynn:** Do you say the other provinces would favour a constitutional court having the same mixed jurisdiction in civil, criminal and constitutional matters as the present court?

**Mr. Maxwell:** I think one would infer from what has been said so far that, in general, there is more support at the time for a court as we now have than a court of special constitutional jurisdiction, which is the sort of thing the Province of Quebec has advanced.

**Senator Flynn:** With regard to the provisions of the BNA Act giving authority to the federal government to establish a general Court of Appeal in Canada—of course, at that time, I can mention the last Court of Appeal was the Judiciary Committee of the Privy Council which was acting also as the last court in constitutional matters—it is only by accident, I would say, that the section of the BNA Act, giving this power to the federal government, gave the Supreme Court of Canada the role of the last court in constitutional matters. The Fathers of Confederation did not envisage that the Supreme Court of Canada, which could be created, would become really the last court in constitutional matters.

**Mr. Maxwell:** That may be so. Mind you, the federal court enjoys that position today largely for the reason that all appeals to the Judiciary Committee have been abolished. I suppose, in some respects it gets it in part by default; on the other hand it was a clear mechanism contemplated by the constitution at the time.

**Senator Flynn:** The constitution did not foresee the coalition of the appeals of the Privy Council.

**Mr. Maxwell:** Well, not specifically.

**Mr. Gibson:** Was the amendment unanimous?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** But if the proposed form of the Senate is not accepted there is no further mechanism being

[Interpretation]

dites propositions. Je dois vous signaler que ces propositions n'ont pas été tellement populaires auprès des autres provinces, et du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Flynn:** Entendez-vous que les autres provinces seraient en faveur d'une cour constitutionnelle dotée d'une même compétence mixte dans le domaine civil, criminel et constitutionnel?

**M. Maxwell:** De ce qui a été exprimé jusqu'ici, on pourrait, je crois, tirer de façon générale la conclusion que, pour le moment, on appuierait beaucoup plus l'établissement d'une cour du genre de celle que nous avons présentement plutôt que d'une cour constitutionnelle spéciale, du genre de celle que préconisait la province de Québec.

**Le sénateur Flynn:** Au sujet des dispositions de l'Acte de l'Amérique du nord britannique qui autorise le gouvernement fédéral à établir une cour d'appel générale au Canada—bien sûr, vers ce temps je pourrais dire que la dernière cour d'appel était le comité juridique du Conseil privé qui faisait office dans ces domaines de dernier recours juridique dans les questions constitutionnelles—ce n'est qu'accidentellement, dirais-je que l'article de l'Acte de l'Amérique du nord britannique qui autorise le gouvernement fédéral, a attribué à la Cour supérieure du Canada le rôle de Cour de dernière instance dans les questions constitutionnelles. Les pères de la Confédération ne prévoyaient pas que la Cour suprême du Canada qui pourrait être créée deviendrait effectivement le tribunal de dernière instance dans les questions constitutionnelles.

**M. Maxwell:** Peut-être bien. Remarque que la Cour fédérale se trouve aujourd'hui dans cette position particulière en grande partie parce que tous les appels au comité juridique ont été abolis. De sorte que le rayonnement de sa compétence s'établit en somme par défaut; d'autre part, c'était là un rouage très clairement entrevu par la Constitution vers ces temps.

**Le sénateur Flynn:** La Constitution ne prévoyait pas la coalition des appels au Conseil privé.

**M. Maxwell:** Peut-être pas précisément.

**M. Gibson:** La modification a-t-elle été appuyée à l'unanimité?

**Le coprésident (Le Sénateur Lamontagne):** Mais si la forme proposée du Sénat n'est pas acceptée il n'y a pas pour le moment d'au-



[Texte]

ntemplated at the moment for consultation directly or indirectly with the provinces for the appointments of judges to the Supreme Court.

**Mr. Maxwell:** Senator Lamontagne, there are other possibilities in this regard but the federal government has not so far embraced any of them; we have them under consideration. One possibility of course, would simply be to have appointments approved by, let us say, the House of Commons. This of course could give a certain amount of...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I am sure Mr. Brewin would prefer this.

**Mr. Maxwell:** That is one possibility, there are other possibilities, too, of course. One other possibility might be to have some sort of advisory council established to exercise some sort of advisory type function, not veto power nor perhaps appointing power.

**Senator Flynn:** Consultation with the provinces for instance.

1610  
**Mr. Maxwell,** coming back to the problem of the Privy Council, the abolition of appeals to the Privy Council have resulted from decisions of both the federal Parliament and provincial legislatures, because in civil matters it used to be a decision of the provincial legislature.

Would you care to comment on the theory that has been occasionally advanced that these laws abolishing appeals to the Privy Council dealt only with matters other than constitutional problems or conflicts between the two levels of government. Have you ever heard of that theory, that we would still be able to appeal to the Privy Council in constitutional matters?

**Mr. Maxwell:** No, I have not heard that theory put forward before. I would be inclined personally to doubt that there is much in that theory because, of course, if appeals were abolished by an Act of Parliament and...

**Senator Flynn:** Because the wording seemed to refer only to matters coming exclusively under either the jurisdiction of the federal Parliament or the jurisdiction of the provinces. Nothing was said about conflicts or the BNA Act.

**Mr. Maxwell:** I suppose that may be so but I could think, as a practical matter, that the

[Interprétation]

rouage que l'on considère aux fins de consultation directe ou indirecte avec les provinces pour la nomination des juges de la Cour supérieure.

**M. Maxwell:** Monsieur le sénateur, il y a à ce propos d'autres possibilités auxquelles le gouvernement fédéral n'a pas souscrit jusqu'ici; elles sont à l'étude. L'une d'elles, bien sûr, consisterait tout simplement à soumettre les nominations à l'approbation de la Chambre des communes. Cette mesure, bien sûr, accorderait une certaine...

**Le coprésident (Le Sénateur Lamontagne):** Vous préféreriez cette mesure, monsieur Brewin, j'en suis sûr.

**M. Maxwell:** Voilà une des possibilités, il y en a d'autres, bien sûr. L'un d'elles consisterait à nous procurer un conseiller qui se produirait sur le plan purement consultatif qui n'aurait pas droit de veto ou de pouvoir de nomination.

**Le sénateur Flynn:** La consultation auprès des provinces, par exemple.

Pour en revenir à la question du Conseil privé, monsieur Maxwell, l'abolition des appels à ce Conseil privé a été le fruit de décisions du gouvernement fédéral aussi bien que des législatures provinciales, vu que, dans les questions civiles, il fallait que cette décision vienne des gouvernements provinciaux.

Que pensez-vous de cette théorie que d'aucuns ont prôné à l'effet que ces lois qui abolissaient les appels au Conseil privé ne traitaient en fait que de problèmes constitutionnels ou de conflits entre les deux paliers gouvernementaux. Avez-vous déjà entendu dire, toujours au sujet de cette théorie, que nous pouvons quand même recourir au Conseil privé pour des questions constitutionnelles?

**M. Maxwell:** Non, je n'ai jamais rien entendu de tel. Cette thèse me semblerait plutôt faible vu que, si les appels sont abolis par une loi du Parlement et...

**Le sénateur Flynn:** Car le libellé semblait se rapporter seulement aux affaires qui relevaient soit de la compétence du gouvernement fédéral soit de la compétence des provinces. Rien ne statuait au sujet des conflits ou de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**M. Maxwell:** Peut-être en est-il ainsi, mais du point de vue pratique, je serais enclin à

[Text]

judicial committee would hear any appeals in Canada.

**Senator Flynn:** So do I. I am quite convinced of that, too.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do you have other questions, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** Only the problem of whether you have to choose between a court which would have a mixed jurisdiction as we have now and creating a new court which would be specialized or restricted to constitutional matters. And what you say is that Quebec is at present the only province favouring the latter system.

**Mr. Maxwell:** That is my appreciation of the position at the moment, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Has there been any suggestion that an ad hoc court might be constituted having members of the Supreme Court and members of the provincial Courts of Appeals, for instance, to hear matters dealing with constitutional conflicts?

**Mr. Maxwell:** I imagine that is one of the permutations or combinations that we have thought about. Mind you, the problem really, Senator Flynn, is to make certain that any case that comes before the court can be heard in its entirety as a constitutional issue along with any other issues that might be involved. And if you set up even an ad hoc tribunal to hear a constitutional point alone, I mean you are really back into the same position of fragmenting your case in appeal which is not really very satisfactory.

**Senator Flynn:** It would not guarantee uniformity of jurisprudence.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I would just ask Mr. Maxwell to comment on the proposition that to expose men or women who were thought to be fitted for high judicial position to scrutiny by a legislative body, be it Senate, or an amended or reformed Senate, or some representatives of the House of Commons—and there are some precedents in the United States for thinking this—is an embarrassing and perhaps difficult process. Has that been considered?

[Interpretation]

croire que le Comité juridique entendrait tout appel au Canada.

**Le sénateur Flynn:** Moi de même. J'en suis persuadé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous d'autres questions à poser, monsieur le sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Uniquement au sujet du problème qui consiste à savoir s'il vous faut choisir entre un tribunal doté d'une compétence mixte qui est le tribunal que nous avons présentement ou en créer un nouveau qui serait restreint aux questions constitutionnelles. Cette dernière solution est celle à laquelle vous me dites, je crois, que la province de Québec souscrit.

**M. Maxwell:** C'est ainsi que je vois les choses, dans le moment, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Flynn:** A-t-on suggéré d'établir qu'un tribunal *ad hoc* formé de membres de la Cour supérieure et des cours provinciales d'appel, par exemple, pour entendre les causes liées au conflit constitutionnel?

**M. Maxwell:** C'est là, j'imagine une formule à laquelle nous avons songé. Remarquez, monsieur le sénateur, que le problème consiste à fait à nous assurer que toutes cause entendue par le tribunal puisse être considérée d'ensemble comme une question constitutionnelle, y compris les autres questions qui peuvent lui être rattachées. Si vous établissez un tribunal *ad hoc* pour entendre les questions constitutionnelles, vous vous ramenez exactement dans la même position où il vous faut fragmenter votre cause en appel, ce qui n'est pas tellement satisfaisant.

**Le sénateur Flynn:** Cette mesure ne garantirait pas l'uniformité de la jurisprudence.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je voudrais que faire quelques observations au sujet de la proposition de M. Maxwell à l'effet que les hommes ou les femmes qui sont proposés à assumer des charges juridiques élevées soit soumis à l'examen d'un organisme législatif, que ce soit le Sénat ou un Sénat modifié ou réformé, ou quelque représentant que soit de la Chambre des communes—et je fonde ma pensée en ce sens sur des précédents qui existent aux États-Unis,—c'est une mesure embarrassante et difficile. Y a-t-il songé?

[Texte]

**Mr. Maxwell:** Yes, it has, Mr. Brewin, and there is no doubt about it that it does have its embarrassing aspects. On the other hand, one might be inclined to think, at the present time, that it has also some beneficial aspects. This is the thing that you have to try to balance I suppose. In many ways it might be difficult to attract really excellent people to the court if they felt that they were going to have to go through that sort of experience.

**Mr. Brewin:** I would hate to be exposed to Senate inquiry myself.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You will never go there, anyway.

**Mr. Maxwell:** On the other hand, it does work, perhaps as a safeguard, and if it were exercised in a proper way, in a sensitive way, might work very well. But there you have

**Mr. Brewin:** May I ask you another thing.

As I understand it, the federal government has indicated that it is willing to consider some form of appointment to the Supreme Court of Canada bench, through the provincial representatives in the Senate or through an advisory committee, and give the provinces some say in this. But with regard to the judges of the provincial courts, did I understand you to say—I perhaps was not paying close attention as I should have—that the opposition is to hold on to the present system whereby all the appointments are by the federal government?

**Mr. Maxwell:** The federal position, Mr. Brewin, is that we regard the contribution we make to the provincial court system as a necessary condition of an integrated legal system such as we presently enjoy in this country. If the federal government is cut off completely from having anything to do with that system, we are inclined to feel that the integrated system will not survive for very long. We think it will go the way of United States, because of course we would just have nothing to say at all about the system if we had nothing to do with it.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I thought that judges were independent.

**Mr. Brewin:** I am not usually a strong supporter of provincial rights but do you not think provincial governments are just as valuable as the federal government of seeing the importance of a high quality of appointment to the judicial bench. Is it not a little bit tedious to assume somehow or other—after you will have full control of the proposed

[Interprétation]

**Mr. Maxwell:** Oui, monsieur Brewin. Je conviens avec vous qu'il y a à cette question certains aspects embarrassants. D'autre part, on pourrait être amené à penser, actuellement, que cette mesure ne rapporterait aussi certains avantages. Il nous faut je crois peser ici le pour et le contre. A maints points de vue, ils seraient difficile d'attirer des sujets vraiment excellents à la Cour si ces personnes savaient qu'il faut subir cette espèce d'examen.

**Mr. Brewin:** Je n'aimerais pas moi-même me soumettre à une enquête du Sénat.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Vous n'y parviendrez jamais de toute façon.

**Mr. Maxwell:** D'autre part, il s'agit là d'un dispositif de sécurité qui, si on l'utilise convenablement, fonctionne très bien. Mais voilà toute la question.

**Mr. Brewin:** Puis-je vous demander une autre chose?

Si j'ai bien compris, le gouvernement fédéral consent à étudier une certaine forme de nomination à la Cour supérieure du Canada, par l'intermédiaire des représentants provinciaux au Sénat ou par l'intermédiaire d'un comité consultatif et de doter ainsi les provinces d'une certaine autorité en la matière. Mais en ce qui a trait aux juges des cours provinciales, ai-je bien compris—peut-être n'étais-je pas aussi attentif que j'aurais dû l'être—qu'on projette de s'en tenir au système actuel en vertu duquel toutes les nominations sont faites par le gouvernement fédéral?

**Mr. Maxwell:** Le position du gouvernement fédéral est en somme, monsieur Brewin, que la part que nous fournissons présentement au système des cours provinciales est une condition nécessaire d'un système juridique intégré dont nous profitons présentement dans notre pays. Si le gouvernement fédéral est complètement empêché d'y contribuer, nous ne croyons pas que ce système intégré subsistera longtemps. Il nous semble qu'il adviendra ici ce qu'il est survenu aux États-Unis, car nous n'aurions pas notre mot à dire dans son organisation.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je croyais que les juges étaient indépendants.

**Mr. Brewin:** Je ne suis pas de coutume un éloquent avocat des droits provinciaux mais ne croyez-vous pas que les gouvernements provinciaux peuvent à l'instar du gouvernement fédéral se rendre compte de l'importance d'une nomination insigne à un tribunal juridique. Ce n'est pas une bagatelle—après tout il vous faudra maîtriser cette cour proposée du



[Text]

Federal Court that is going to have an extremely important jurisdiction—that the provinces cannot be trusted to appoint at an equally high level? And I fail to understand why you assume that they will not attempt to administer the law in as integrated a fashion. After all the judges when they are appointed are independent, you are providing for their independence. I cannot quite see the force of this argument, frankly.

**Mr. Maxwell:** The way you have put this, Mr. Brewin, is not the way I would like to see it put. It is not that we feel they are not capable or would not do it. The real question is whether or not a federal government would maintain its confidence in that system.

I would be fearful that it would encourage the development of parallel systems rather than the integrated system we now enjoy. Maybe that would be a good thing, I do not know. I think most people feel that the system we have at the present time is preferable to a parallel system.

**Senator Flynn:** But how do you compare? After all, the creation, the organization of the courts is a matter for provincial jurisdiction. It is only the selection of the members of the court which belongs to the federal authority. What was the reason, at the time of the BNA Act, for giving this power exclusively to the federal government while at the same time giving the responsibility to the provinces for organization of the courts at all levels?

**Mr. Maxwell:** There were probably a great many reasons at that time for the setup that is now found within the British North America Act. I suspect that, at that time, when the thing was in its infancy, there might have been some real concern about the difficulty of provincial appointments. Perhaps there is not the same reason for concern today.

On the other hand, you do have uniform standards in the approach to appointment which would be unlikely were you to have all the provincial governments making their own appointments to their courts. Some of them might do an excellent job, others might not, and that would be an unsatisfactory situation. That is one of the considerations that might be involved here.

**Senator Flynn:** I suggest that does not apply to whether the selection is made by

[Interpretation]

gouvernement fédéral qui aura une compétence législative extrêmement importante que les provinces ne sauraient être autorisées à faire des nominations à un niveau également élevé; je ne parviens pas à comprendre comment vous présumez qu'ils n'essaieront pas d'appliquer la loi d'une façon intégrée. Après tout, les juges qu'ils ont nommés sont indépendants, sur la foi même des dispositions que vous avez prises à cet effet. Franchement je ne vois pas sur quoi se fonde votre argument.

**M. Maxwell:** Vous avez, monsieur Brewin exprimé cette question mieux que j'aurais pu le faire. Ce n'est pas que nous croyons qu'ils soit incapable de le faire. La question est de savoir si oui ou non le gouvernement fédéral doit continuer à souscrire à ce régime.

Il me déplairait d'inciter ce gouvernement à établir de nouveaux régimes au lieu d'intégrer le présent régime. Peut-être que ce serait bien de le faire, je l'ignore. La plupart des gens ont l'air de croire que le régime actuel est préférable à un autre.

**Le sénateur Flynn:** Mais comment pouvez-vous comparer? Après tout, la création et l'organisation des cours est une question qui relève de la compétence provinciale. Ce n'est qu'au niveau de la nomination des membres de la cour que l'autorité fédérale intervient. Quelle était l'idée, au temps où fut rédigé l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, d'assigner ce pouvoir exclusivement au gouvernement fédéral tandis que, d'autre part, on attribuait aux provinces la responsabilité d'organiser les cours à tous les niveaux?

**M. Maxwell:** Il y avait probablement un nombre de raisons qui justifiaient cet état de choses à cette époque. Je pense pour ma part que c'était la genèse de cette loi et qu'on ne se souciait alors pas réellement des difficultés qui pouvaient provenir de ces nominations au palier provincial. Peut-être n'en est-il pas ainsi aujourd'hui.

D'autre part, il existe des normes régulières qui régissent les nominations qui ne seraient pas indiquées pour les gouvernements provinciaux lorsqu'ils font leurs propres nominations à leurs propres cours. Certaines des provinces peuvent probablement faire un excellent travail, d'autres non, et ce serait évidemment une situation non satisfaisante. Peut-être est-ce là une des considérations qui sont ici en cause.

**Le sénateur Flynn:** A mon avis, cette remarque porte à faux, qu'il s'agisse d'un

[Texte]

provincial authority or by a federal authority.

, 1620

**Mr. Maxwell:** Well, when the appointments are made by the federal authority, presumably they are uniformly good or uniformly bad.

**Senator Flynn:** My experience has not been such. I have seen very bad appointments by both levels of government, and very good ones, too.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** We have always been interested in two kinds of appointments, the appointments of bishops in the Catholic Church and the appointment of judges. I have never been able yet to find out how bishops are appointed, but with our judges being appointed at the federal level at the moment, do I understand that this is now a recognized procedure that there is consultation with the Bar Association?

**Mr. Maxwell:** Yes, that has been the system that has been followed in recent times by the federal government.

**Senator Flynn:** There has been a revolution in the Church, too, in the selection of bishops.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think perhaps we should get back to Mr. Brewin.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** No, I think it is directly related. Do the provinces do the same thing when they appoint judges?

**Mr. Maxwell:** I am afraid I could not speak on that subject.

**Mr. Lachance:** Yes, they do, Mr. Chairman, in the Province of Quebec. They consult the Bar Association and they consult the Chief Justice usually of each court.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I have been very tolerant of you to talk back and forth. We have been having a very amicable and leisurely meeting, but I think perhaps we should get back to Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, could I occupy the floor for a brief moment by making a comment? It is so non-partisan that I think you will let me get away with it.

I believe that the appointments that have been made by the present Minister of Justice, as far as I have been able to observe, have

[Interprétation]

nomination ou le palier provincial ou au palier fédéral.

**M. Maxwell:** Prèsument, les nominations faites par le gouvernement fédéral sont soit bonnes ou mauvaises.

**Le sénateur Flynn:** Selon mon expérience, il en est autrement, car j'ai vu à la fois des bonnes et des mauvaises nominations faites aux deux paliers du gouvernement.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Il y a deux nominations qui m'ont toujours intéressé, celle des évêques de l'Église catholique et celle des juges. Je n'ai jamais pu trouver jusqu'ici comment les évêques étaient nommés mais pour ce qui est des juges qui sont nommés au palier fédéral en ce moment, j'ai le lieu de croire qu'il est d'usage de consulter le Barreau?

**M. Maxwell:** Oui, cet usage a été suivi récemment par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Flynn:** Il y a eu aussi une révolution dans l'Église au sujet de la nomination des évêques.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il convient peut-être d'en revenir à M. Brewin.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Non, non, je crois que cette question se rattache directement à celle dont nous discutons. Les provinces procèdent-elles de la même façon pour nommer leurs juges?

**M. Maxwell:** J'ai bien peur de ne pouvoir me prononcer sur cette question.

**M. Lachance:** Oui, monsieur le président, pour la province de Québec en tout cas. Ils consultent le Barreau et consultent le juge en chef de chaque tribunal.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, j'ai montré une certaine indulgence à l'égard des délibérations. Nous avons eu une séance fort amicale et dotée d'un certain laisser-aller, mais il convient je crois d'en revenir à M. Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, permettez-moi une observation? Elle est à ce point empreinte de non-partisanerie que je m'en sortirais je crois.

A mon avis, les nominations qui ont été faites par le présent ministre de la Justice sont, au meilleur de ma connaissance, de

## [Text]

been of a very high level. They have not been of a political nature, and if they have been due in any measure to consultation with the Bar Association, I think it might be important to write in something that will make this into a regular constitutional tradition. I think we all agree that in theory appointments should not be made as a reward for political contributions and services, and perhaps we can later consider whether some formalizing of this might be worthwhile.

I have put that in the form of an assertion. Perhaps I could ask Mr. Maxwell if he could comment on it.

**Mr. Maxwell:** Well, we have given some thought, to that possibility, or to a possibility along those lines, of having provision in the Constitution for a consulting process of some sort with some body or group, and that would probably be useful. The difficulty, of course, is to define the group. One could talk about the Canadian Bar Association, but after all, it would not be usual to put that in the Constitution, I would not say. The other problem of course, is to make certain that it is really meaningful. You can consult and consult, but sometimes consultation does not mean very much. In short, it really boils down to whether the appointing authority really takes it seriously. Is he really guided by their judgment, or does he just consult on some *pro forma* basis? You really would not be able to control that by putting it into the Constitution. Those are the only two comments I could make on the suggestion. But it is probably a useful thing to explore.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Could you say, Mr. Maxwell, why a completely separate system of federal and provincial courts was not proposed? I was reading, and I do not know whether you said that or not.

**Mr. Maxwell:** What I said was that the federal position in this regard is that we would prefer to see a continuation of what we described as the integrated court system, which means that you have provincial courts administering substantial areas of federal laws. What I said was that I felt that this might well be in jeopardy if the federal administration was wholly cut off from any say in the provincial administration of justice.

## [Interpretation]

calibre très élevé. Il ne s'agit pas de nominations politiques et si elles ont été faites de quelque façon que ce soit en consultation avec le Barreau, je crois qu'il conviendrait d'inscrire à cet effet une note dans la tradition constitutionnelle. En théorie, nous convenons tous, je crois, les nominations doivent pas être faites à titre de récompenses pour services rendus dans le domaine politique et peut-être convient-il de consigner ce argument par écrit.

C'est une déclaration que j'ai faite. Peut-être M. Maxwell voudrait-il faire à ce propos quelques observations.

**M. Maxwell:** Nous avons songé à cette possibilité ou à d'autres possibilités connexes. L'effet d'inclure dans la Constitution une disposition relative au processus de consultation, de quelque nature que ce soit avec quelqu'un ou quelque ou quelque association. Bien sûr, la difficulté c'est de dire de quel groupe s'agira. On peut parler du Barreau canadien mais à mon avis, il serait très inusité d'intégrer cette mesure à la Constitution. L'autre difficulté, c'est de donner un sens à cette disposition. On peut consulter et consulter. Mais parfois la consultation ne signifie pas grande chose. Bref, ma question se résume à savoir la personne qui est revêtue du pouvoir de nomination prend-elle au sérieux sa fonction, ou si elle consulte pour la forme certaines personnes? Vous ne pourriez jamais contrôler ce facteur par son insertion dans la Constitution. Voilà les deux observations que je voulais faire sur cette proposition particulière. Il me semble qu'on aurait profité à pousser des études dans ce sens.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Pouvez-vous nous dire, monsieur Maxwell, pourquoi un régime distinct de cours fédérale et provinciales n'a pas été proposé?

**M. Maxwell:** Ce que j'ai dit à cet égard c'est que le gouvernement fédéral préfère poursuivre le régime que nous vous avons exposé à titre de régime intégré, ce qui veut dire qu'il existe des cours provinciales qui appliquent la loi dans d'importants secteurs qui relèvent de la compétence fédérale. J'ai dit que cette situation serait mise en danger si l'administration fédérale se voyait refuser son mot à dire dans l'administration de la justice provinciale.



texte]

**Mr. Allmand:** I heard you say that, but I am wondering—for example, it seems logical to me that there should be two separate systems, and I was wondering whether you had a system of provincial courts which interpret provincial laws and a system of federal courts which interpret federal laws, with the federal courts also dealing with conflicts between the two and the Constitution.

**Mr. Maxwell:** Yes, we would be tending toward the American division.

**Mr. Allmand:** Why do we not have it? What arguments have been proposed against having it? Or was it discussed?

**Mr. Maxwell:** I suppose we might end up having it, Mr. Allmand if we move in certain directions: as a matter of fact, as I understand the American Constitution, it is not because the Constitution itself that they have the present complex system. It is because, as I understand it, more and more the federal administration has been inclined to put the administration of its laws into its own courts, probably for the reason that it does not really think that it is happy with having it administered in the state courts to a great extent. You get a very complex and cumbersome legal system if you have the two parallel systems. At least that would be, I think, the major argument against it.

**Senator Flynn:** You have it in Quebec, in fact. I am not saying that everything has to settle under the legal plan, but you have it in Quebec at present.

**Mr. Allmand:** You do not have it where you have the Superior Court of Quebec with judges appointed by the federal government. You have the Civil Code, which is a purely Quebec institution, often being interpreted by judges on the Supreme Court who are not trained in the civil law. This is why I, as a citizen of Quebec, or whatever you want to call it, see provincial courts with judges appointed by the provinces interpreting provincial laws, and federal courts interpreting federal laws with judges appointed by the federal government. And at the present time you do not have that. Were there proposals by Quebec to suggest anything like this?

**Mr. Maxwell:** Well, of course, the Quebec proposals naturally go toward the appointment of their own judges.

[Interprétation]

**M. Allmand:** Je vous ai fort bien entendu, mais je me demandais, par exemple, il me semble logique qu'il y ait deux systèmes distincts et je me demandais s'il ne conviendrait pas d'avoir un régime provincial qui régirait la législation provinciale et un régime fédéral qui régirait celle du fédéral et qui de plus, réglerait les conflits entre les deux gouvernements et les conflits d'ordre constitutionnel.

**M. Maxwell:** Dans ce cas, nous nous orienterions vers la division américaine.

**M. Allmand:** Pourquoi ne l'avons-nous pas? Quels arguments ont été invoqués à l'encontre? En avons-nous même discuté?

**M. Maxwell:** Je crois que nous en arriverons là éventuellement, monsieur Allmand. En fait, si je comprends bien la Constitution des États-Unis, ce n'est pas en vertu de la Constitution elle-même qu'ils ont le présent système avec toute la complexité. C'est que de plus en plus, l'administration fédérale a été portée à assigner l'application de ces lois dans ces propres cours, probablement parce qu'elle ne trouve pas tellement à propos de voir ces lois administrées dans les cours d'états. Mais il en résulte un système légal fort complexe et embarrassant dû à ce parallélisme. Je crois que ce serait l'argument principal qu'on pourrait invoquer à l'encontre de ce système.

**Le sénateur Flynn:** Vous l'avez au Québec, et je ne prétends pas que toutes les questions ont été réglées en vertu du régime juridique mais vous l'avez au Québec.

**M. Allmand:** Vous l'avez au Québec où il y a un juge de la Cour supérieure nommé par le gouvernement fédéral. Il existe au Québec le Code civil qui est purement une institution québécoise qui est souvent interprétée par les juges de la Cour suprême qui ne sont pas formés dans ce domaine de la loi. Et c'est pourquoi, à titre de citoyen du Québec, ou quelque titre que vous jugez bon de me donner, on devrait selon moi nommer aux cours provinciales des juges qui doivent leurs nominations aux provinces, qui interprètent des lois provinciales, tandis que dans les cours fédérales, on devrait trouver des juges qui sont nommés par le gouvernement fédéral et qui interprètent les lois de ce gouvernement. Ce n'est pas la situation qui règne en ce moment. Des propositions vous ont-elles été faites du Québec en ce sens?

**M. Maxwell:** Naturellement les propositions que nous a faites le Québec militaient en faveur de la nomination de leurs propres juges.

[Text]

**Mr. Allmand:** Is the Superior court level a court of appeal?

**Mr. Maxwell:** Oh, yes. They would be departing from the present principle in Section 96 of the British North America Act, but I think that the argument against that is that you would probably result in the parallel structure that we at the federal level at the moment at least are seeking to avoid.

**Mr. Allmand:** But I am wondering why you are seeking to avoid it.

**Mr. Maxwell:** We think we have a better system than the parallel system.

**Mr. Allmand:** Do you think it is better to have common law trained judges sometimes judging on civil law precedents and reading Dalloz and other cases that they are not used to reading.

**Mr. Maxwell:** May I stop you there, Mr. Allmand, at this point? The fact is, of course, that the federal appointments do not produce the result you mention. When the government appoints judges to the Quebec courts, they naturally appoint people who are trained in the civil law.

**Mr. Allmand:** Oh, yes.

**Mr. Maxwell:** But it is at the Supreme Court of Canada level that you have the kind of problem that perhaps you are mentioning, and that is a criticism that has been levelled at the court by people from Quebec. Addly enough, it is not a criticism that one hears too often from the other way around, but I suppose it could be levelled that way.

**Mr. Allmand:** Sure.

**Mr. Maxwell:** I suppose perhaps in the end everything turns on one's final philosophy as to whether the systems should merge or whether they should remain separate and distinct, and you should be a specialist in one and know very little or nothing about the other. That is perhaps a philosophical problem.

• 1630

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps I could just interject at this point. There was some discussion in the Justice Committee recently which was relevant to this concerning the Federal Court of Canada bill. At least one of the witnesses who appeared on that Bill felt this was the first step toward such a parallel system of courts and objected to it strenuously on that basis, so this is a some-

[Interpretation]

**M. Allmand:** Au niveau de la Cour d'appel supérieure?

**M. Maxwell:** Oh oui! Ils dérogeraient au principe actuel qui est posé dans l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mais je crois que l'argument qu'on pourrait invoquer à l'encontre c'est qu'il en résulterait probablement une structure parallèle qu'on nous essayons nous autres d'éviter au palier fédéral.

**M. Allmand:** Mais pourquoi, je me le demande, essayez-vous de l'éviter.

**M. Maxwell:** Nous croyons que notre régime l'emporte sur un régime parallèle.

**M. Allmand:** Croyez-vous qu'il est préférable d'avoir des juges formés suivant la *Common Law* qui rendent parfois des décisions en vertu de précédents établis en droit civil et qui lisent des causes comme Dalloz et autres qui ne sont pas habitués à lire.

**M. Maxwell:** Permettez-moi de vous arrêter ici, monsieur Allmand. Le fait est que les nominations fédérales n'apportent pas les résultats que vous mentionnez. Quand le gouvernement nomme des juges aux cours du Québec, il choisit des compétences en droits civils.

**M. Allmand:** Très bien.

**M. Maxwell:** Mais c'est au niveau de la Cour supérieure du Canada que survient le problème que vous soulignez, et dont les juges du Québec ont fait part.

**M. Allmand:** Certainement.

**M. Maxwell:** Eventuellement, j'imagine que tout le monde souscrit à la philosophie qui veut que les régimes se fondent en un seul et continuent à exister distinctement et que vous êtes une compétence dans l'un alors que vous connaissez très peu de l'autre. Peut-être est-ce un problème de dimension philosophique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Une observation, je vous prie. Le comité sur la justice a discuté récemment d'une question pertinente à la loi sur la Cour fédérale du Canada. Dans tout cas, l'un des témoins qui a été cité tenait que c'était là le premier pas vers un parallélisme de cour et s'y opposait vigoureusement à ce propos, ce qui fait que cette question est plutôt controversée dans le

[texte]

at controversial matter within the legal profession. As I recall, that witness was a law professor.

**Senator Cook:** May I make an observation? It would be very unfortunate for the smaller provinces such as Newfoundland if we did not have the right to go to the Supreme Court for the interpretation of the law. We have a very small population and I think it would be very unfortunate that our own Supreme Court would necessarily be the very last court of appeal where you have a small bench and a small population.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, may I mention that the question raised by Mr. Allmand goes further than the discussion has indicated up to now. There is the problem of a constitutional court and there is also the problem of the last court of appeal in all other matters, whether criminal or civil matters. I think the province of Quebec has not objected to appointing practically the courts we have as the last court of appeal in matters other than constitutional matters. The only objection which has been raised is the one which Mr. Allmand has mentioned, that sometimes civil cases are heard by common law-trained judges who are maybe not entirely qualified to deal with them. The suggestion has been made that possibly when you have an appeal in the Province of Quebec in matters dealing with civil law only, the judges of the Supreme Court who would hear it would be judges trained in the civil law. This is something entirely aside from the problem of a constitutional court where really you would be dealing with conflicts between the two levels of government...

**M. Maxwell:** That is true, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** ... and there the problem is whether they are trained in the common law or in the civil law does not arise at all. The objections have come from the provinces where a court appointed by one party is not a referee for settling these matters.

**M. Maxwell:** On the narrow question you mentioned, of course, it is not uncommon to have a case which consists in part of provincial law and in part of federal law. Then, of course, if you had any system where you would have to bifurcate your case, that would

[Interprétation]

milieu professionnel. Si je me souviens bien, il s'agissait d'un professeur de droit.

**Le sénateur Cook:** Puis-je me permettre à mon tour une observation? Il serait malheureux pour les petites provinces comme celle de Terre-Neuve que nous n'ayons pas le droit de recourir à la Cour supérieure pour l'interprétation de la loi. Notre population est petite et il serait déplorable que notre propre Cour supérieure soit nécessairement une cour de dernière instance dont le siège est réduit aussi bien que la population.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, puis-je vous faire observer que la question que M. Allmand a soulevée a un retentissement plus étendu que l'ont laissé croire jusqu'ici les délibérations. Il y a là un problème constitutionnel de cours et il y a aussi un problème de cours d'appel dans tous les autres domaines, criminels ou civils. La province de Québec ne s'oppose pas, que je sache, à conserver les cours que nous avons au titre de cours de dernière instance dans les questions autres que les questions constitutionnelles. La seule objection qui a été soulevée c'est celle que M. Allmand nous a mentionnée à l'effet que parfois des causes civiles sont entendues par des juges qui ont été formés à l'école du *Common Law* et qui, de ce fait ne sont peut-être pas aptes à les juger. On a suggéré que, on pourrait peut-être, lorsqu'il s'agit d'un appel de la part de la province de Québec, dans des questions qui traitent uniquement du domaine civil, les juges de la Cour supérieure qui entendent la cause soient formés précisément à l'école de cette discipline. C'est un aspect qui est totalement à l'écart du problème de la Cour constitutionnelle où en entendraient des causes qui résultent de frictions entre les divers paliers du gouvernement...

**M. Maxwell:** C'est exact, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Flynn:** ... et où le problème ne se pose pas de savoir s'ils ont été formés à l'école du *Common Law* ou du droit civil. L'objection a été soulevée en somme par des provinces qui affirment qu'un tribunal désigné par une partie n'est pas réellement l'arbitre pour régler les questions.

**M. Maxwell:** Sur ce point précis dont vous discutez, il arrive souvent qu'un cas se rattache en partie à la compétence provinciale et en partie la compétence fédérale. Alors, bien entendu, si vous aviez un système qui vous permettait pour ainsi dire de bifurquer



## [Text]

be inconvenient, to say the least. It might cause great confusion to litigants.

**Senator Flynn:** Oh, yes, no doubt.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Allmand do you have other questions?

**Mr. Allmand:** No.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid.

**Mr. McQuaid:** I wonder Mr. Maxwell, if any consideration had ever been given to taking away from government altogether the matter of appointments to our Supreme Courts. I agree with Mr. Brewin that in the past, of late years anyway, our appointments have been very satisfactory, but I think we are all frank enough to face the fact that politics do to a great extent enter into the appointment of judges. For example, I do not remember of very many cases under a Conservative government where a well-known Liberal was appointed to the Supreme Court. I would be particularly anxious to see appointments to the...

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I know the opposite, though.

**Mr. McQuaid:** The opposite would, I think, in all fairness apply, too. I think we have to face this fact. It is a known fact.

**Senator Flynn:** It was not known. I know the case you are referring to and they did not know.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This case was very well known.

**Mr. McQuaid:** I am particularly pleased with the suggestion, I believe it was advanced by the Province of Manitoba, that appointments to the Supreme Courts of the provinces should be within the jurisdiction of the provinces themselves. I am not suggesting it should be within the jurisdiction of the government of the province, but it should be determined, perhaps, by a counsel of the Law Society or taken apart altogether from politics. I am quite confident if we did that we would—I am not saying we have not got a good quality of judge right now—be assured of always having a good quality of judge if that were done. I am particularly thinking of our County Courts. They are exclusively of very local jurisdiction, and I do not see any particular reason why qualified appointments to the County Courts could not be done by

## [Interpretation]

votre cas, ce serait fort inconvenient, pour dire le moins. En fait, cela pourrait entraîner beaucoup de confusion aux personnes en litige.

**Le sénateur Flynn:** Sans doute.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Allmand, avez-vous d'autres questions à poser?

**M. Allmand:** Non.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McQuaid.

**M. McQuaid:** Je me demande, monsieur Maxwell, si on a déjà songé à soustraire de toute façon de la compétence du gouvernement la nomination aux cours supérieures. J'ai conveni avec M. Brewin que les nominations des années passées ont été fort heureuses, mais je crois que nous sommes tous assez loyaux pour admettre que la politique joue beaucoup dans la nomination des juges. Par exemple, je ne me souviens pas de beaucoup de nominations, sous l'égide du gouvernement conservateur, qui aient visé à nommer un libéral à la Cour suprême. Je serais tout particulièrement désireux de voir des nominations aux...

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** J'ai eu connaissance du contraire.

**M. McQuaid:** En tout sincérité l'opposé vaudrait également. Il nous faut faire face à la situation. C'est un fait reconnu.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'était pas connu. Je sais le cas auquel vous faites allusion mais je ne le savais pas.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** C'était un cas fort connu.

**M. McQuaid:** Il y a une suggestion qui a été faite, je crois par la province du Manitoba, à l'effet que les nominations aux cours supérieures des provinces relèvent de la compétence de ces dites provinces. Je ne dis pas que ça devrait relever de la compétence de la province, mais ce pouvoir devrait être déterminé par le conseil d'une association légale et totalement soustrait à la politique. Je suis sûr de ce faisant—je ne dis pas que nous n'avons pas de bons juges présentement—nous nous assurons pour l'avenir des juges compétents. Je pense tout particulièrement aux cours provinciales. Elles relèvent exclusivement de la compétence régionale et je ne vois pas pourquoi les nominations des juges de ces cours devraient être réservées au fédéral.

[texte]

r provincial authorities rather than by placing it in the hands of the federal authorities.

**Senator Flynn:** By provincial authorities I mean...

**Mr. McQuaid:** I am thinking now not necessarily of government authorities, but has any consideration ever been given, Mr. Maxwell, having these appointments being made by law societies rather than by our governments?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You would have really much more of a closed shop than you have now.

**Mr. McQuaid:** It is a closed shop anyway. Nobody is going to be appointed to any court unless he is a barrister in good standing, I do think there is any question about that, this, as I see it, would separate it entirely in politics.

**Mr. Maxwell:** I think, Mr. McQuaid, if I might say, it is felt in some quarters that you really would have politicking on a different level in the development of that system. However, I think there is something to be said perhaps it is overstated in some quarters, about the concept of ministerial responsibility and accountability. When the Minister of Justice and the Prime Minister make judicial appointments, I think perhaps it is a salutary thing that they are at least in theory, and in fact, responsible to the people of Canada through Parliamentary institutions. I think, perhaps, that is not an unimportant consideration.

**Mr. McQuaid:** I must say I do not agree, though apparently I have not got much support within the Committee, with your justifying it out of one basket and putting it in another. I suggested the law societies should give the say in these appointments, and use after all, the men who comprise the members of the different law societies of the province are the very men who are going to be practising before these courts, and I think they are going to be particularly concerned to see that they get really well-qualified men to act in the courts. I am not suggesting for a moment that the provinces should have anything to do with the appointments to the Supreme Court of Canada, that will very well be left as is. I am not suggesting that. However, when you get into our provincial courts, for two reasons, I think the provinces should have the say. First of all, in the probability the counsels of the law societies are better qualified to judge the qualifica-

[Interprétation]

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez dire aux autorités provinciales...

**M. MacQuaid:** Je ne songe pas présentement aux autorités gouvernementales nécessairement, mais a-t-on déjà songé, monsieur Maxwell, à laisser aux associations légales le soin de faire ces nominations plutôt qu'aux gouvernements?

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Et vous feriez face à un atelier beaucoup plus fermé que celui que vous avez présentement.

**M. McQuaid:** De toute façon, c'est un atelier fermé. Nul ne songera à être nommé juge à quelque cour que ce soit à moins d'être un membre en bonne et due forme du Barreau, je crois que c'est évident, mais la mesure que je préconise n'en soustrairait pas moins la nomination des juges à toute influence politique.

**M. Maxwell:** Je pense, monsieur McQuaid, comme on dit dans certains quartiers, que vous auriez une influence politique quand même mais d'un autre ordre. Toutefois, je crois qu'on peut dire beaucoup en faveur de ce concept de la responsabilité et de la comptabilité ministérielles. Lorsque le ministre de la Justice et que le premier ministre font des nominations, il convient je crois qu'elles soient en théorie et en pratique comptables au peuple canadien par l'intermédiaire des institutions parlementaires. Cette considération me paraît être d'importance.

**M. McQuaid:** Je regrette de vous dire que je ne suis pas d'accord, bien qu'il n'y ait pas dans le présent Comité grand appui qui me sera accordé sur ce point, car au fond ce que vous prenez dans un panier vous ne faites que le mettre dans un autre. J'ai suggéré de laisser aux associations légales le dernier mot à propos de ces nominations car, après tout, les gens qui représentent les associations légales d'une province sont ceux qui se présenteront éventuellement devant le tribunal et aussi ceux qui seront particulièrement intéressés à s'assurer que des gens compétents s'y produisent. Je n'ai pas pour un instant suggéré que les provinces aient quelques mailles à partir avec la nomination à la Cour suprême supérieure du Canada. On pourrait sur ce point laisser la situation comme elle l'est. Ce n'est pas ce que j'entends. Mais quand vous tombez dans le domaine de nos cours provinciales, pour deux raisons, il y a lieu de donner le mot de la fin aux provinces.

[Text]

tions of A,B,C, and D, as to whether they should be appointed to the Supreme Court, and in addition to that, they have the interest of seeing they have good men appointed to the judiciary because these will be the men before whom they will have to practise in the years to come.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Have you ever participated in the elections of the local Bar Association?

**Senator Flynn:** My experience would not suggest I share the views of Mr. McQuaid. We have had elections at the Bar for the post of *bâtonnier* or otherwise. The decision is not made necessarily on a merit basis and someone who might be very qualified, if he happens to be unpopular, would never be appointed to the bench by any law society, although he would be very capable possibly.

**Mr. McQuaid:** As I understand it now, Mr. Chairman, as Mr. Maxwell, I believe, has already said, law societies are consulted.

**Senator Flynn:** Yes but that does not...

**Mr. McQuaid:** Surely a great deal of attention must be paid to their recommendations.

**Senator Flynn:** Sure.

**Mr. McQuaid:** Perhaps, in effect today these appointments are being made on the recommendation of the law societies of the different provinces. The only difference being if there is a Conservative government in power and the law society recommends a Liberal, he is not going to get the appointment. I think we can be pretty sure of that.

**Mr. Gibson:** Can I ask a supplementary?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Excuse me. Senator Cook is ahead of you on a supplementary when we have them, but Mr. McQuaid, I think, would like an answer from Mr. Maxwell, a comment perhaps.

**Mr. Maxwell:** I think in terms of the way it is in fact done at the present time is that the Bar committee considers proposals and decides whether or not the persons who are put forward are proper appointments. I do not think they, in fact, recommend the person to be appointed, and that is, perhaps, a rather important distinction, Mr. McQuaid, in the

[Interpretation]

Selon tout probabilité, les conseils de ces associations légales sont on ne serait mieux placé pour évaluer la compétence des candidats A, B, C et D et décider s'il y a lieu d'les nommer à la Cour supérieure, et en outre ils sont directement intéressés à avoir des personnes compétentes qui sont nommées dans ce domaine parce que ce sera devant ces personnes qu'éventuellement il leur faudra plaider.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Avez-vous déjà participé aux élections du Barreau?

**Le sénateur Flynn:** L'expérience que j'ai acquise sur ce point ne militerait pas en faveur des opinions qu'a émises M. McQuaid. Nous avons eu des élections du bâtonnier. Cette nomination ne se fait pas exclusivement sur foi du mérite de la personne et parfois si un candidat compétent ne s'adonne pas à être populaire, il ne sera jamais nommé à ce poste bien qu'il puisse en assumer parfaitement les charges.

**M. McQuaid:** Si j'ai bien compris, monsieur le président, ce qu'a dit M. Maxwell nous consultons les associations juridiques.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais cela ne signifie pas...

**M. MacQuaid:** A coup sûr, nous devons attacher une importance particulière à leurs recommandations.

**Le sénateur Flynn:** Sûrement.

**M. McQuaid:** Peut-être que ces nominations sont effectivement faites aujourd'hui sur la foi des recommandations des sociétés légales de diverses provinces. La seule différence est que si le Parti conservateur est au pouvoir, que l'association légale recommande un libéral, il ne sera pas nommé. C'est à peu près sûr.

**M. Gibson:** Puis-je poser une question complémentaire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi. Le sénateur Cook vous précède, suivi de M. McQuaid. Je crois que nous aimerions aussi obtenir de M. Maxwell une réponse à tout événement une observation.

**M. Maxwell:** Dans les conditions présentes, je crois que le Barreau étudie les demandes et décide si oui ou non les candidats conviennent aux postes. En fait, je ne crois pas qu'il recommande la nomination du candidat, c'est là, peut-être, une importante distinction, monsieur McQuaid, à propos de cette mesure que vous proposez, si je vous ai bien compris.



[Texte]

rt of thing that you are suggesting, as I  
nderstood it.

1640

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):**  
e has to apply the list.

**Senator Flynn:** It gives them a sort of a  
to to say, "You are going to make a mis-  
se if you appoint so and so."

**Mr. McQuaid:** Where does this list originate  
the first place?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr.  
Quaid, are you agreeable to supplementar-  
at this point?

**Mr. McQuaid:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**  
ator Cook?

**Senator Cook:** Actually my observation is  
the effect that the Bar has a right of veto  
her than recommendation on this.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes,  
Gibson?

**Mr. Gibson:** When you say the Law Society  
you mean the Treasurer of the Law Socie-  
or the President of the local? There is  
te a discrepancy. The Law Society consists  
early all the lawyers in the province. Is  
consultation made with the Treasurer and  
or two officers of the Law Society, or the  
chers, or how broad is the inquiry?

**Mr. Maxwell:** Of course, mind you, I think  
can say that consultations of various  
is take place and perhaps the consultation  
we are talking about more specifically is  
one that the Canadian Bar Association.  
re is the committee established by the Bar  
essly for the purpose of assisting the  
ister of Justice in making judgments  
it persons he is considering appointing.  
is is the committee that has its own con-  
s across the country. I could not be specifi-  
bout it because frankly I am not involved  
his thing personally, but I do know in  
eral how it operates.

In addition to that, I am quite certain there  
other consultations. I am sure there are  
ultations with Chief Justices and perhaps  
more local consultations as well,  
nding again on the circumstances, per-  
the importance of the appointment and  
n.

**hon. Member:** It seems to be working  
the way it is working now.

[Interprétation]

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):**  
Il lui faut se conformer à la liste.

**Le sénateur Flynn:** Qui leur fournit une  
sorte d'excuse qui leur permet de dire «vous  
faites une erreur si vous nommez telle et telle  
personne»

**M. McQuaid:** De toute façon, d'où provient  
cette liste?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur  
McQuaid, vous opposez-vous à ce qu'on pose  
ici des questions complémentaires?

**M. McQuaid:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur  
Cook?

**Le sénateur Cook:** Je dis en somme que le  
Barreau a un droit de veto plutôt qu'un droit  
de recommandation à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, mon-  
sieur Gibson?

**M. Gibson:** Quand vous parlez de l'Associa-  
tion juridique, entendez-vous le trésorier de  
cette association ou le président du local? Il y  
a une différence appréciable. Le Barreau  
comprend à peu près tous les avocats de la  
province. Si on consulte le trésorier ou l'un  
ou deux des fonctionnaires de l'Association  
juridique, de quelle importance sera l'entête?

**M. Maxwell:** En fait, vous savez, il se fait  
sans cesse des consultations et peut-être que  
celle dont nous parlons en particulier est celle  
du Barreau canadien. Il existe un comité  
établi par le Barreau expressément aux fins  
d'aider le ministre de la Justice à se décider  
quant aux personnes qu'il songe à nommer.  
Ce comité a ses propres contacts de par le  
pays. Je ne pourrais vous offrir sur ce point  
plus de précisions parce que, franchement, je  
ne suis pas même intimement lié à cette affai-  
re, mais j'en connais le fonctionnement gé-  
néral.

En plus de celle-là je suis certain qu'il y a  
d'autres consultations avec les juges en chef  
et peut-être aussi des consultations qui se  
situent à un palier plus régional, selon les  
circonstances, par exemple suivant l'impor-  
tance de la nomination, etc.

**Une voix:** Ce rouage semble bien fonction-  
ner dans son état actuel.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: I am through; thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I might ask a question myself with regard to *stare decisis*. I note that in the fourth of these proposals with respect to the Supreme Court it is suggested:

4. The Constitution should authorize the Supreme Court of Canada to depart from a previous decision when it appears right to do so.

I wonder what the reason was for feeling that it was necessary to suggest the inclusion of such a provision in the Constitution, as the notes go on to say, both the United States Supreme Court and more recently the House of Lords have come to the conclusion that they are not bound by their previous decisions and I have written an article myself in the *Canadian Bar Review* taking the same position here. However, it is at least arguable that this is a matter which is best left to the court itself to decide and is best not put into the Constitution.

Mr. Maxwell: Mr. MacGuigan, you are quite right in thinking that perhaps the Supreme Court of Canada might itself one day come to the same conclusion. I am sure there are many lawyers who feel that what has happened in England so far as the House of Lords is concerned is rather a unique development. It is the sort of thing that they do in England and get away with, but I do not know whether the Supreme Court of Canada could bring itself at least in the near future to make what would seem to a lot of lawyers to be a rather startling departure from tradition.

There are some indications in one or two cases where a minority have expressed a view along these lines, but that is quite a long way removed from getting it established as a firm principle. We thought perhaps that if we were going to rewrite a constitution or amend it in this way that it might be a useful thing to put into it to put it beyond doubt and indeed make it a political consensus rather than some sort of *ex post facto* judicial development at a later stage.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Why do you not put that in the bill on fundamental rights, that judges from now will be free?

Senator Flynn: I think the Supreme Court has done it without saying it. I mean the

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur McQuaid?

M. McQuaid: J'ai terminé, je vous remercie monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pourrais poser une question à l'égard du *stare decisis*. Je note que dans la quatrième de ces propositions relatives à la Cour supérieure, on suggère:

4. La Constitution devrait autoriser la Cour supérieure du Canada de déroger d'un jugement antérieur s'il lui semble opportun de le faire.

Je me demande pourquoi on a jugé nécessaire d'inclure dans la Constitution une disposition de ce genre, car, comme on peut le voir plus bas dans cette note, la Cour supérieure des États-Unis et, plus récemment, la Chambre des Lords en sont venus à la conclusion qu'ils ne sont pas liés par les jugements antérieurs. Et j'ai rédigé moi-même un article dans la revue du Barreau canadien appuyant cette même thèse. Toutefois, on peut en tout cas argumenter qu'il est préférable de laisser à la Cour le soin de trancher cette question qu'il est préférable de ne pas l'inclure dans la Constitution.

M. Maxwell: Monsieur MacGuigan, vous avez raison de prétendre que la Cour supérieure du Canada en viendra peut-être un jour à la même conclusion. A coup sûr, nombre d'avocats croient que ce qui est survenu en Angleterre à propos de la Chambre des Lords constitue un fait plutôt unique. Il s'agit de ces mesures qu'on veut prendre en Angleterre et s'en tirer, mais je ne sais pas si la Cour supérieure du Canada pourrait dans un prochain avenir prendre une mesure qui semblerait à bien des avocats comme un écart définitif à la tradition.

Il semble que des minorités se soient exprimées dans ces termes à une ou deux reprises, mais il y a loin de là à établir fermement le principe. Nous avons pensé que s'il nous fallait rédiger une nouvelle constitution ou modifier, de cette façon, il serait peut-être utile d'y inclure une mesure de ce genre et d'en faire ainsi l'objet d'un consensus politique plutôt que de la fonder plus tard sur un fait accompli.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Pourquoi ne pas inclure cette disposition dans le bill sur les droits fondamentaux—que les juges dorénavant seront libres?

Le sénateur Flynn: Je crois que la Cour supérieure le fait sans en parler. Au fond

[Texte]

result is the same. I do not think the Supreme Court has in fact considered itself bound by its previous decisions. They have never said that it was not, but they have acted as if they were not.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Maxwell, I see that the purpose you are serving here then is not as I would see it as so much a constitutional purpose directly as the progress of the law generally, and any questions that I would raise further about this is whether this might not or perhaps has not been seen by some provinces, perhaps as a provocation in the sense that the provinces might feel that if such a rule were written into the Constitution there would be very little security in terms of past interpretation. Certain tradition and interpretation is taking place. Many people in the country disagree with it, feeling that the Privy Council, for instance, gave too many powers to the provinces, powers which they perhaps were not originally intended to have and by writing this into the Constitution you, perhaps, suggest indirectly the judicial repeal of present constitutional interpretations through this way. This could prove an unsettling factor in constitutional negotiations. Could you say if it had that effect, for instance, in the discussions so far?

**Mr. Maxwell:** I do not think it has frankly. Now there have been one or two provinces that have expressed some doubt about the wisdom of this proposition, but I think generally most people would feel that it was a desirable flexibility to have in the Constitution.

In point of fact, of course, the Privy Council because it was not a court was not bound by its own precedent and we have gotten along reasonably well I think in that regard. At least if there were any problems it was because of that principle as far as the Privy Council was concerned.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** One of them were described as the stepchildren of Confederation though.

**Mr. Maxwell:** I do not think the problem, I say, stemmed from the fact that the Privy Council was not bound by precedent. I would feel that it would be a constructive thing to put in the Constitution, speaking for myself. I think for the most part this should not be too serious a stumbling block.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Mr. Brewin?

[Interprétation]

résultat est le même. La Cour supérieure ne s'est jamais estimé de fait liée par les jugements antérieurement. Ils ne l'ont jamais dit ouvertement mais ils ont agi tout comme s'il en était ainsi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Maxwell, vous ne semblez donc pas viser tellement un objectif constitutionnel que le progrès de la loi en général, et toutes les questions que je pourrais poser à savoir si cette disposition pourrait ou non être considérée par certaines provinces, peut-être au titre de provocation en ce sens que les provinces peuvent penser que si une telle règle avait été intégrée à la Constitution, il n'y aurait bien peu de sécurité au terme des interprétations passées. Il y a dans l'interprétation une certaine tradition qui s'établit. Nombre de gens dans le pays s'y opposent, estimant que le Conseil privé, par exemple, a été trop généreux dans les pouvoirs dont il a investi les provinces, pouvoirs qu'elles n'étaient peut-être pas censées obtenir originellement et qu'en intégrant cette disposition dans la Constitution, on suggérerait peut-être indirectement le renvoi juridique de la présente interprétation de la Constitution. Les négociations constitutionnelles pourraient en souffrir. Sur la foi des discussions que nous avons eues jusqu'ici, pouvez-vous nous dire si nous sommes en droit de redouter cet effet?

**Mr. Maxwell:** Franchement, je ne le crois pas. Je sais qu'une ou deux provinces ont douté de la sagesse de cette mesure, mais je crois que de façon générale, les gens y voient une souplesse opportune à apporter à la Constitution. En fait, le Conseil privé, vu qu'il n'est pas un tribunal, n'était pas lié par ses propres décisions et ne s'en est pas senti plus mal. En tout cas, si certains problèmes sont survenus, il ne faut pas les attribuer à ce principe en tout cas en ce qui concerne le Conseil privé.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** On a dit de certains de ces gens qu'ils étaient les beaux-pères de la Confédération.

**Mr. Maxwell:** Comme je l'ai dit tantôt, je ne crois pas que le problème soit né du fait que le Conseil privé n'était pas lié par ces précédents. Je crois que pour ma part que ce serait une mesure constructive à inclure dans la Constitution. Cette mesure ne constitue pas à mon avis une pierre d'achoppement bien importante.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Brewin?



[Text]

**Mr. Brewin:** Could I ask a question? In fact, I have forgotten if I ever knew, but has the Supreme Court of Canada stated, after the Privy Council appeals were abolished, whether it felt itself free up to now, not reversing its own previous decisions, but changing the law in a way that was inconsistent with earlier decisions in the judicial committee?

**Mr. Maxwell:** I have a feeling, Mr. Brewin, that the Supreme Court would probably reverse a judicial committee decision as a first step to reversing one of its own, but I am not sure that I can say...

**Mr. Brewin:** I thought we had perhaps discussed it.

**Mr. Maxwell:** I am not certain it has been discussed really. It seems to me that somewhere there is a discussion about whether or not they should be bound by the prior decisions of the judicial committee, but I do not think it is clearly decided anywhere.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, it is not really decided anywhere, and as to whether they departed from one of the decisions I suppose this is arguable. They have not, they have never expressly overruled one of these previous decisions, I believe.

**Mr. Brewin:** This amendment that you suggested, Mr. Maxwell, might encourage them to do so if they thought that policy and statesmanship and all the rest of it required them to do so.

**Mr. Maxwell:** Yes. They would cease to be quite so inhibited, I think, if this were put into the Constitution. Obviously it is a matter of philosophy whether that is a good thing, I suppose, or a bad thing. I may say that I think the Supreme Court have said that they are not going to follow the House of Lords in all cases relating to general law. I think that has been said anyway.

• 1650

**Mr. Brewin:** I have always trusted the ingenuity of courts not to distinguish previous decisions that they did not want to follow in any event.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** If this were to happen, this kind of development, perhaps we might revive the trade and commerce laws in our constitution which have never been applied.

[Interpretation]

**M. Brewin:** Puis-je poser une question? La Cour supérieure du Canada a-t-elle déjà déclaré, après que les appels au Conseil privé ont été abolis si elle se sentait libre des décisions qu'elle a prises dans le passé, modifier la loi d'une façon qu'il trancha avec les décisions qu'elle avait pris plutôt au titre de comité juridique?

**M. Maxwell:** Je pense, monsieur Brewin, que la Cour supérieure renverserait probablement un jugement du Comité juridique à titre de mesure préliminaire en vue de renverser son propre jugement, mais je ne saurais dire si...

**M. Brewin:** Je croyais qu'on en avait peut-être discuté.

**M. Maxwell:** J'ignore si nous en avons discuté. Il me semble qu'il y a quelque part un jugement de rendu à propos de savoir si oui ou non ils doivent être liés par les décisions antérieures du Comité juridique, mais je ne crois pas qu'il en soit clairement stipulé ou que ce soit.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, n'en est pas stipulé clairement ou que ce soit et c'est une question fort controversée de savoir s'ils ont dérogé déjà à l'une de leurs décisions. Jamais ils n'ont expressément dérogé une décision qu'ils avaient prise antérieurement, à ma connaissance.

**M. Brewin:** Cet amendement que vous suggérez, monsieur Maxwell, les inciterait peut-être à se faire sous la pression de raisons politiques ou autres.

**M. Maxwell:** Oui, il serait je crois moi-même refoulé si cette mesure était intégrée à la Constitution. Sans doute, c'est plutôt une question philosophique de savoir si c'est une bonne mesure ou une mesure mauvaise. Je pense quant à moi que la Cour supérieure prendra le pas sur la Chambre des Lords dans tous les cas qui se rapportent à la loi en général. Je crois qu'elle a déjà manifesté cette intention.

**M. Brewin:** J'ai toujours admiré la facilité avec laquelle le tribunal ignore les décisions antérieures qu'il n'entend pas suivre.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Si cela devait se produire, ce genre d'éventualité, il conviendrait peut-être de raviver les lois qui dans notre constitution se rapportent au commerce et qui n'ont jamais été appliquées.

[Texte]

**Mr. Brewin:** Exactly; that is rather important.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We might not need a constitutional amendment process at all.

**Mr. Brewin:** We need all the amending processes we can get.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In the absence of any other pressing question, I might ask you another question myself.

It somewhat concerns me, with respect to the decision of appeals and certainly civil law matters for the Province of Quebec, that there are only three judges in the proposed institutional Supreme Court of Canada who would be qualified as a result of their legal training to sit on that appeal. Has any consideration been given to the possibility of allowing provinces to opt in or out as to whether or not they would like to have their appeals and matters of civil law referred to the Supreme Court of Canada?

I think Senator Cook made a very telling point with regard to Newfoundland and other small provinces a few moments ago that if they did not have the right of further appeal, this might be very bad for the development of law there; that the judiciary being small and inbred might not at all times and in all places... these are my own words now at this point... the judiciary might not always give decisions which are in the best social interest, and I certainly not according to the best legal principles. That could be avoided if the Government were one of option as to whether or not to allow appeals to go to the Supreme Court of Canada.

**Mr. Maxwell:** Yes, that is very true. That is a proposition the federal government has far advanced, but I suppose it is one that might possibly be considered following the current discussions we have under way at the ministerial level. At the present time, of course, the jurisdiction of the Supreme Court of Canada is defined by the Supreme Court Act itself, but I suppose the Constitution could provide that in matters of civil law enacted by a province that it would have the right to give appellate jurisdiction to the Supreme Court of Canada or not if it saw

fit to come back to the fundamental problem as to whether it, which is this. It is not so much where Parliament has the power to give the jurisdiction over provincial laws, but simply whether or not in practical terms you could try to divide the jurisdiction up on

[Interprétation]

**M. Brewin:** Précisément; c'est plutôt important.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être n'aurons-nous pas besoin du tout d'une procédure d'amendements constitutionnels.

**M. Brewin:** Nous avons besoin de toutes les procédures d'amendements que nous pouvons trouver.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Permettez-moi de vous poser une autre question.

À l'égard des jugements en appel et, sans contredit, du Code civil de la province de Québec, je me soucie de ce qu'il n'y ait que trois juges dans la Cour suprême du Canada proposée qui, sur la foi de leur formation juridique, auraient la compétence nécessaire pour siéger à cette Cour d'appel. A-t-on songé à laisser les provinces libres de référer à la Cour suprême du Canada leurs appels et leurs questions liées au Code civil?

Le sénateur Cook a souligné tantôt une particularité éloquentes à l'égard de Terre-Neuve et des autres petites provinces qui n'ont pas de tribunal auquel ils peuvent en appeler, et cette lacune est très malsaine pour le développement de leur législation; que le système juridique, qui est de peu d'importance, n'est pas toujours et dans toutes les régions—et j'exprime ici une opinion personnelle—ne rendent pas toujours les jugements qui profitent le plus à la Société et, sûrement pas, qui sont fondés sur les meilleurs principes légaux. On pourrait éviter cette situation si on avait le choix de recourir ou non à la Cour suprême du Canada.

**M. Maxwell:** Oui, c'est très vrai. Ce n'est pas une attitude auquel le gouvernement fédéral a souscrit jusqu'ici, mais il pourrait songer à le faire sur la foi des discussions que nous avons présentement au palier ministériel. En ce moment, bien sûr, la compétence de la Cour suprême du Canada est établie en vertu de la loi même de la Cour suprême, mais que sur des questions des droits civils édictées par une province, qu'elle aurait le droit de conférer la compétence d'appel à la Cour suprême du Canada ou non, selon que bon lui semblerait.

J'en reviens au problème fondamental qui, selon moi, est le suivant. Il ne s'agit pas tellement de savoir si le Parlement a le droit d'accorder à la Cour la compétence quant aux lois provinciales, mais plutôt de savoir, si oui ou non, pratiquement, il convient d'essayer de

[Text]

that basis because essentially what goes to the court is not a provincial law, but it is a case, and a case frequently has elements of both federal and provincial laws in it. Once you divide it in that way then you are in some difficulty.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This has posed no great problem in the American system as the American Supreme Court generally speaking hears only constitutional cases. If a case involves a constitutional point it is referred to the Supreme Court of the United States on that point alone and then referred back to the State court for determination not in conflict with the decision of the Supreme Court of the United States. It involves a little bit more litigation, but it does not raise any other serious problems that I can see.

**Mr. Maxwell:** I am quite certain a system could be devised which would work. Whether it would be a very convenient system is another thing. I think most people feel that the American system is altogether too complicated and time consuming and costly, but there again, of course, it is a complicated country so I suppose you have to have a complicated judicial system.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I suppose it will have free legal care very soon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I take it from your proposition 7 on page 84 of the federal paper that it is the intention of the federal government or the proposal of the federal government not merely that three judges from Quebec shall constitute a quorum for the hearing of cases from Quebec but they shall also constitute the total number of judges who shall sit on cases from that province which do not involve broader matters. The phrasing at least is different; it speaks about a quorum of five judges

...except in cases where the constitutional validity of an Act of Parliament or of a legislature is in issue in which case the quorum shall be seven judges;

Then in dealing with the Province of Quebec it no longer speaks of a quorum but it says:

...the three judges appointed from that province shall sit on and act in the determination of those appeals.

So in those cases you have a three-judge court which would be sitting in an appeal, say, from a judgment of the Quebec Court of

[Interpretation]

diviser la juridiction sur cette base, car essentiellement, ce qui est manifesté en cour n'est pas une loi provinciale, mais une cause et une cause comporte souvent des éléments qui sont liés à la fois aux lois provinciales et fédérales. Lorsqu'on les divise ainsi, éprouve des difficultés.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce fait n'a pas soulevé de problème important, dans le système des États-Unis car la Cour suprême américaine, de façon générale, entend seulement des causes constitutionnelles. S'il y a dans une cause un élément constitutionnel elle est référée à la Cour suprême des États-Unis quant à ce point particulier puis, par la suite à la Cour de l'état pour être réglée en accord avec le jugement rendu par la Cour suprême des États-Unis. L'affaire est un peu plus litigieuse, mais elle ne soulève pas d'autres graves problèmes, que je sache.

**M. Maxwell:** Je suis sûr que nous pourrions établir un système qui fonctionnerait. Savoir: ce système serait avantageux, c'est une autre affaire. La plupart des gens estiment, je crois que le système des États-Unis est trop compliqué, et qu'il coûte trop cher en temps et en frais, mais encore là, ce pays est compliqué je suppose qu'il est normal que son système juridique le soit aussi.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Je suppose que j'aurai bientôt des services juridiques gratuits.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si je comprends bien la proposition n° 7 que vous faites à la page 84 du document fédéral, ne sont pas seulement les trois juges provenant de Québec constitueront le quorum pour l'audition des causes en provenance de cette province, mais encore ils constitueront le nombre total de juges qui siégeront sur des causes en provenance de cette province qui n'embrassent pas des questions plus importantes. Le libellé est en tout cas différent; on y parle d'un quorum de cinq juges.

...sauf lorsque la litige porte sur la constitutionnalité d'une loi du Parlement du Canada ou d'une législature provinciale, auquel cas le quorum sera de sept juges;

Mais lorsque plus loin on traite de la province de Québec, on ne parle plus d'un quorum, mais on dit:

...les trois juges provenant de cette province siégeront sur ces causes.

Dans ces causes, on a donc une cour formée de trois juges qui siégeraient pour en appeler d'un jugement de la Cour d'appel du Québec.



[Texte] [Interprétation]

appeal in which at least five judges would à laquelle cinq juges auraient siégé.  
ave sat.

**Mr. Maxwell:** I think, Mr. MacGuigan, we did not intend that. We had in mind there could have to be a majority of the judges. Three of the five, of course, would be from Quebec, but the other two would not be necessarily from Quebec.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is the same situation as at present.

**Mr. Maxwell:** Indeed, the same situation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am not sure that is too defensible when you consider that in such cases you are having common law judges sit in determination on the civil law of Quebec. Indeed, there have been at least several cases in which these common law judges along with the minority of the civil law judges have formed the law of Quebec.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Perhaps the solution might be to send these judges to one of those houses owned by the federal government in Quebec City to spend a year at the Faculty of Law there.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** To learn law as well as French.

**Senator Flynn:** Of course it was one of the recommendations of the Prevost Commission in Quebec that there should be a school for judges.

**An hon. Member:** There was a recommendation to Manitoba suggesting that the judges should be increased to 15.

**Mr. Maxwell:** There again we gave a lot of thought and that might well have to be the answer to increase the size of the court. But, in, we did not wish to jump into that proposal too quickly because there comes a point where you get a kind of an unwieldy court and the American Supreme Court consists of nine judges and it might look odd to us if we in Canada had 15 judges. In terms of size it would seem like quite a few. On the other hand it might be a way of solving the problem, or indeed, we might even suppose for some system whereby we would have, for example, three judges of the Supreme Court, many judges of the Supreme Court, and perhaps two *ad hoc* judges. That would be another possibility. It is hard to know the best way.

Again, I think, we have to ultimately decide whether the present system in this regard is

**M. Maxwell:** Je ne crois pas, monsieur MacGuigan, que ce fut là notre intention. Nous voulions qu'il y ait une majorité des juges. Trois de ces cinq juges, bien sûr, viendraient du Québec, mais pas nécessairement les deux autres.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est la même situation que celle qui règne présentement.

**M. Maxwell:** En effet, la même situation.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne crois pas que l'on puisse tellement défendre cette position si l'on juge que dans ces cas les juges en *common law* rendent la justice sur une question liée au Code civil du Québec. En fait, il y a eu plusieurs cas dans lesquels ces juges en *common law* ont avec des juges en loi civile façonné la loi du Québec.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Peut-être faudrait-il envoyer ces juges étudier à la Faculté de droit de Québec.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ils y étudieraient la loi aussi bien que le français.

**Le sénateur Flynn:** C'était là, bien sûr, l'une des recommandations de la Commission Prevost d'établir une école pour les juges.

**Une voix:** Le Manitoba nous a proposé de porter à 15 le nombre de juges.

**M. Maxwell:** C'est encore une question que nous avons étudié et la solution serait peut-être en effet de donner plus d'importance à la Cour mais nous ne voulons pas souscrire trop rapidement à ces propositions car éventuellement, on se retrouve avec une cour qui est difficile à maîtriser et la Cour suprême des États-Unis est formée de neuf juges et il serait curieux d'en avoir quinze au Canada. Ce nombre semblerait démesuré proportionnellement. D'autre part, ce serait peut-être une façon de résoudre le problème, et nous pourrions même choisir un système en vertu duquel disons, trois juges de la Cour suprême, des juges ordinaires de la Cour suprême et peut-être deux juges *ad hoc*. Ce serait une autre façon de résoudre le problème. Il n'est pas facile de répondre à cette question.

Encore une fois, il convient de se demander si le système actuel est aussi défectueux que

## [Text]

as defective as some people seem to make out. My impression again is that there have been comparatively few complaints from the Bar of Quebec as such. The complaints seem to emanate, I think, from the Government of Quebec to a large extent. I am not sure why that is.

**Senator Flynn:** On constitutional matters, of course, I think the reason is not 'because you have judges trained in the common laws because they are appointed by the federal government, but the other problem exists. There may not have been very strong criticism from the bar, but there is no doubt that there has been some because my experience is that common law judges dealing with civil cases in Quebec very, very seldom bring in notes of their own; they merely concur or sometimes indicate that they follow and they do not dare give a personal opinion on a case.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am not sure, Mr. Lachance, whether you had your hand up earlier or not.

**Mr. Lachance:** Is it my turn, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, it is your turn.

## ● 1700

**Mr. Lachance:** What would you think of a province having the right to decide that the Supreme Court of Canada would act only as a *cour de cassation* just like in France, for instance, on points of law only, instead of the opting out system?

As you know, Mr. Maxwell, the *cour de cassation* in France does not render any judgment, does not hear the case; it acts as a *cour de cassation* only. Whether they accept or refuse the point of law, they return the case if they find that there is a point of law. What do you think of that?

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** You mean they ignore facts.

**Mr. Lachance:** They ignore the facts, yes. I mean the *cour de cassation* judges only on points of law in France and if they find there is a good point of law, they return the case to the courts.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I always thought the courts were born equal

## [Interpretation]

d'aucuns le prétendent. Très peu de plaintes nous sont parvenues du Barreau de Québec. Elles nous viennent pour la plupart du gouvernement de Québec. Je ne saurais vous expliquer pourquoi.

**Le sénateur Flynn:** Sur des questions constitutionnelles, bien sûr, je crois que ce n'est pas parce que nous avons des juges formés à l'école du *common law* car ils sont nommé par le gouvernement fédéral, mais l'autre problème existe. Peut-être n'y a-t-il pas beaucoup de critique de la part du Barreau mais il y en a eu à coup sûr car, si j'en crois mon expérience, les juges formés à l'école du *common law* qui traitent des cas dans le Québec apportent rarement leurs propres notes et se bornent à approuver, ou parfois indiquer qu'ils souscrivent aux jugements rendus et qu'ils ne tiennent pas à émettre sur la cause une opinion personnelle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lachance, aviez-vous levé la main tantôt?

**M. Lachance:** Est-ce mon tour, monsieur président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, c'est votre tour.

**M. Lachance:** Que pensez-vous d'une province qui aurait le droit de décider que la Cour suprême du Canada doit s'en tenir au rôle de cour de cassation comme cela se produit en France, par exemple, sur des points de loi seulement au lieu de pouvoir soustraire au système?

Comme vous le savez sans doute, monsieur Maxwell, la cour de cassation de France ne rend pas de jugement, n'entend pas de cause; elle est uniquement un tribunal de cassation. Qu'ils acceptent ou rejettent le point de loi, ils renvoient la cause s'ils prouvent qu'il existe un point de loi. Qu'en pensez-vous?

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Entendez-vous qu'ils font abstraction des faits?

**M. Lachance:** Ils ignorent les faits, oui. La cour de cassation de France ne se prononce que sur les points de loi; si elle trouve qu'il existe un point de la loi légitime, elle renvoie la cause aux tribunaux.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** J'avais toujours pensé que les cours étaient

[Texte]

any kind of legal system.

**Mr. Lachance:** Instead of having an opting out system?

**Mr. Maxwell:** The possibility of the court deciding the question of law strikes me as being perhaps the sensitive problem from the standpoint of the Province of Quebec. That perhaps concerns them most: the court will somehow or in some way or other do violence to a principle of their own provincial law because of the presence of the judges trained in common-law. I do not think that suggestion would really meet the problem as I understand it. The only other comment I can make is that I frankly do not understand how a system that you describe works because without understanding the facts of a case, I do not know how one decides what questions of law really arise for decision, and how you decide whether, for example, the facts really give rise to principle "A" rather than principle "B", or whether some modification of principle "A" comes into play in a particular case. We deal with that sort of thing against a backdrop of the facts of a case. Perhaps my difficulty is that I am really not in a position to comment on that sort of thing.

**Mr. Lachance:** Of course, I am not talking about constitutional matters, I am talking about civil matters.

**Mr. Maxwell:** I understand that and my comment applies equally to an ordinary civil case because, as I say, I do not know how you decide what legal principles you are going to apply if you do not know the problem as presented in the facts of the case.

**Mr. Lachance:** On the other hand, as you know very well, in the Supreme Court it is really on a point of law that you...

**Mr. Maxwell:** But not without reference to the facts of the case.

**Mr. Lachance:** No, maybe not.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lachance, followed by Senators Yuzyk and Gibson.

**Mr. Gibson:** Mr. Lachance raised a question that got my mind going in another direction, the power of the federal government to make reference to the Supreme Court of Canada. I am anxious to know whether any thought has been given as to the idea of a stated case, for example, rent controls; whether the federal and provincial Attorneys General have considered the possibility of a stated case, and facts or a stated draft statute being

[Interprétation]

toutes égales dans quelque système légal que ce soit.

**M. Lachance:** Au lieu d'avoir un système qui permette de se soustraire?

**M. Maxwell:** La possibilité pour un tribunal de juger des points de loi me semble correspondre à un problème qui est bien d'actualité dans la province de Québec. On n'y est plus intéressé: d'une façon ou d'une autre, la cour violentera un principe de leur loi provinciale en vertu de la présence de juges formés à l'école du *common-law*. Je ne crois pas que cette suggestion réglerait le problème. J'ajoute que je ne comprends pas réellement le fonctionnement de ce système que vous me décrivez, car sans comprendre les faits liés à une cause, j'ignore comment on peut en arriver à une décision car ce sont les faits qui suscitent les principes. En somme, je suis peut-être incapable de faire des observations sur une chose de cette nature.

**M. Lachance:** Bien sûr, je ne parle pas des questions constitutionnelles, mais des questions civiles.

**M. Maxwell:** Je vous entends et mes observations s'appliquent aussi au domaine civil car, comme je l'ai dit, je ne vois pas comment vous pourriez décider quels sont les principes juridiques que vous allez appliquer si vous ignorez les faits qui sont liés au problème.

**M. Lachance:** D'autre part, vous savez fort bien qu'à la Cour suprême, il s'agit habituellement de points de loi que vous...

**M. Maxwell:** Oui, mais non indépendamment des faits qui sont liés à la cause.

**M. Lachance:** Non, peut-être pas.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Gibson puis le sénateur Yuzyk et M. Cook.

**M. Gibson:** M. Lachance a soulevé une question qui m'a amené à penser au pouvoir du gouvernement fédéral de référer une cause à la Cour suprême du Canada. J'aimerais bien savoir si les solliciteurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral ont songé à la possibilité de faire approuver la validité constitutionnelle d'un cas défini, par exemple, le contrôle des loyers, par la Cour suprême du Canada. Existe-t-il en la matière un précé-



[Text]

ruled on by the Supreme Court of Canada as to constitutional validity.

Has this ever been done? I confess I am not aware of the exact powers of reference of the Supreme Court. Has there been any discussion as to methods of resolving possible invalidation of provincial statutes or federal statutes by this course?

**Mr. Maxwell:** Yes. There is, of course, the reference power that is now found in Section 55 of the Supreme Court Act, and this is sometimes used to resolve constitutional issues. The one I am perhaps the most familiar with and perhaps may be the best illustration of a more or less agreed set of facts going before the court with regard to constitutional cases is the offshore reference that took place quite a few years ago. In that particular case the Government of Canada and the Government of British Columbia co-operated to a considerable extent in getting what each government regarded as the relevant facts before the court; then the court deliberated and answered certain questions of law that were posed to it and which raised questions of a constitutional nature. I am certain this sort of thing has happened before, perhaps not to quite the same degree, but it has happened.

The problem is not a simple one because if there were any real dispute about the facts, you would be in serious difficulty at that stage. Some constitutional cases can be decided on the basis of principle alone but many times you have to have some factual background in order to really understand the constitutional issue.

**Mr. Gibson:** Has there been much discussion on this topic by the officials or the Attorneys General? Is it an active matter of current interest or is it rather incidental?

**Mr. Maxwell:** I think there is considerable interest in this problem. At the present time, of course, only the federal government has power to refer issues to the Supreme Court of Canada and the provinces have taken on to themselves a similar power with regard to their own courts of appeal. The provinces would perhaps like to be in a somewhat parallel position with regard to the Supreme Court of Canada or the final court, the court of last resort, whatever it be. This is also something we have given some thought to. The trouble with that is that it could be seriously abused; in some cases the court might find that it had references all the time about the law and all sorts of matters and there are some problems connected with it.

[Interpretation]

dent? J'avoue que je ne connais pas très bien ce pouvoir de référer de la Cour suprême. A-t-on déjà discuté des méthodes propres à résoudre l'invalidation possible des statuts provinciaux ou fédéraux par cette voie?

**M. Maxwell:** Oui, il existe, bien sûr, ce pouvoir de référence que l'on trouve présentement dans l'article 55 de la loi de la Cour suprême, et auquel on recourt parfois pour régler des problèmes constitutionnels. Celui que je connais le plus et qui illustre le mieux une série de faits sur lequel on s'entend plus ou moins référés à la Cour à l'égard de causes constitutionnelles est cette question d'ailleurs large qu'on a étudiée il y a déjà quelques années. Dans ce cas particulier, le gouvernement du Canada et celui de la Colombie-Britannique ont collaboré pour présenter au tribunal ce que chacun d'eux considérait comme les faits pertinents; la Cour a ensuite délibéré et répondu à certaines questions de loi qu'il lui avait posées et qui soulevaient des problèmes constitutionnels. Je suis sûr qu'une situation de ce genre s'est présentée auparavant, peut-être pas avec la même intensité mais elle s'est présentée.

Le problème se complique du fait que si survient une dispute véritable au sujet de faits, on se trouverait en fort mauvaise posture. On peut décider de certaines causes constitutionnelles sur la foi des principes seuls, mais souvent il faut des faits pour nous permettre de comprendre réellement le point constitutionnel en cause.

**M. Gibson:** Les hauts fonctionnaires ou les solliciteurs généraux ont-ils beaucoup parlé de cette question? Est-ce une question d'actualité ou si elle survient comme cela survenant?

**M. Maxwell:** C'est je crois une question qui présente beaucoup d'intérêt. En ce moment, le gouvernement fédéral a seul le pouvoir de référer des causes à la Cour suprême du Canada et les provinces font de même en ce qui a trait à leur propre Cour d'appel. Peut-être ces provinces voudraient-elles être dans une position similaire à l'égard de la Cour suprême du Canada ou de la cour finale ou de la cour du dernier ressort, ou de quel que soit le nom qu'on lui donne. Nous y avons aussi songé, mais nous craignons qu'une telle situation ne prête à des abus; dans certains cas la Cour pourrait établir qu'elle avait eu tout au long des références au sujet de la Loi et de toutes sortes de questions auxquelles se rattachent des problèmes.

[Texte]

**Mr. Gibson:** I have a final question. How is the workload of the Court progressing? With nine judges and the volume of work that is coming before it now, is it seriously pressed, is it up to date or is there a long list of cases that have not been heard? How is it running in that respect?

**Mr. Maxwell:** Generally speaking, people feel the Court is unduly burdened at the present time and certain legislation that the government has put forward was designed in many respects to relieve the Court of that burden. Indeed the bill now before the House of Commons, the Federal Court Bill, was signed in part to achieve that result. I cannot be certain whether or not there will be a long list of remnants. I have not checked recently but they feel they are under undue pressure at this time.

**Mr. Gibson:** Yes. Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Yuzyk.

**Senator Yuzyk:** Lacking legal background, I am not very much I can say about the administration of law outside the fact that I would like to see it administered in a most efficient and just way. Administration of law is I understand it is of prime concern to lawyers, and we are dealing here with the structure of our judicial system. I wonder whether in this process of constitutional change, entrenchment or what you want to call it, the law societies and the law schools have been consulted? I will put it in a different way. Have these proposals been submitted

710

to law societies and law schools for their consideration and comment? If such a thing has been done, it would be rather interesting to know what the different lawyers would come out with regarding the administration of law.

**Mr. Maxwell:** The answer, as best I can give it, is that I do not think they have been directed expressly to the law schools or law societies, but of course the federal government has published its views and its positions generally and of course there has been some comment. But, oddly enough, I am inclined to think there has not been the free flow of comment that one might have expected from many of the sources that you mentioned.

I do not know why that is. Perhaps it is because people find the whole matter very confusing and difficult to deal with.

2289-3

[Interprétation]

**Mr. Gibson:** Une dernière question. Comment va le travail de la Cour? Avec ces neuf juges et la quantité de travail qu'on lui impose, travaille-t-elle sous pression, est-elle à jour, y a-t-il beaucoup de causes qui restent en souffrance, comment les choses vont-elles?

**Mr. Maxwell:** De façon générale, les gens estiment que la Cour est surchargée présentement et certaines mesures législatives proposées par le gouvernement étaient censées soulager ce fardeau. En fait, le bill sur la Cour fédérale était en partie destiné à ces fins. Je ne saurais dire s'il y aura une longue liste de causes à entendre. Je n'ai pas vérifié ce chiffre dernièrement, mais je sais que le tribunal estime qu'il travaille sous pression.

**Mr. Gibson:** Bon. Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Yuzyk.

**Le sénateur Yuzyk:** Mes connaissances juridiques sont très modestes et je ne puis guère me permettre de faire des observations sur l'administration de la Loi, sauf que j'aimerais bien qu'elle soit administrée de façon aussi efficace et juste que possible. Si j'ai bien compris, l'administration de la Loi est pour les avocats des plus importantes, et nous traitons ici de la structure de notre système juridique. Mais je me demande si à l'égard de ce changement constitutionnel, les sociétés juridiques et les facultés de droit ont été consultées? Laissez-moi m'exprimer en d'autres termes.

Ces propositions ont-elles été présentées aux sociétés légales et facultés de droit pour obtenir leur commentaire? Si on l'a fait, il serait plutôt intéressant de connaître ce que différents avocats pensent de l'application de la loi.

**Mr. Maxwell:** Je ne crois pas que ces propositions aient été présentées directement aux sociétés légales ou aux facultés de droit mais bien sûr, le gouvernement fédéral a fait connaître ses vues et ses propositions publiquement et s'est, de ce fait, attiré certaines observations. Mais, si étrange que cela semble, il n'y a pas eu autant de commentaires que vous en attendiez des sources que vous avez mentionnées.

J'ignore pourquoi. Peut-être les gens trouvent-ils que cette question est fort mêlée et difficile à traiter.

[Text]

**Senator Yuzyk:** Do you not think it would help them crystallize their ideas if they made their comments— not that all societies would do that? I am sure that some of the provincial societies and schools would want to make a specialize study of this problem, and I think we could only benefit from their views. I even would propose that our Committee perhaps submit these proposals to them for their consideration so that we would have the advantage of their views when we make our decisions regarding the judiciary.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Yuzyk, I hope we will have presentations at least by members of law school faculties and provincial law societies. And in our travels around the country I hope that we will hear from people as well who have opinions on any aspect of this.

**Senator Yuzyk:** I think this is very vital. Lawyers may not want to comment unless asked to do so. I never have found a lawyer that if you asked him a question he would not engage in some kind of an argument, but if you do not ask him he may not do so.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Provided you are prepared to pay a fee!

**Senator Yuzyk:** Well, we might have to do that. After all, we use lawyers in various commissions, pay them a fee, and Parliament gets the benefit of their studies.

**Senator Cook:** May I make one further observation. We were talking about rights of provincial governments and appeals to the Supreme Court.

I would view with very great alarm any right of a provincial government to say what could be appealed or could not be appealed. A provincial government which would do violence to the rights of citizens is quite capable of saying that right is not appealable. The fact that rights can go to the Supreme Court and be appealed would have a very, very salutary effect on some provincial governments that I know quite well.

Therefore I would be very, very much against the Attorney General of any province having the right to say this can be appealed or that cannot be appealed in the Supreme Court, because you might want protection

[Interpretation]

**Le sénateur Yuzyk:** Ne croyez-vous pas qu'en présentant leurs commentaires cela leur aurait aidés en quelque sorte à préciser leurs pensées—non pas que toutes les sociétés le feraient? Je suis sûr que quelques-unes des sociétés provinciales et des facultés voudraient étudier tout particulièrement la question et je crois que nous pourrions tirer grand profit de leurs observations. Je proposerais même que notre Comité leur soumette ces propositions pour qu'il les étudie et que nous puissions tirer profit de leurs observations quand nous prendrons une décision au sujet du système judiciaire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Yuzyk, j'espère que nous aurons des représentations en tout cas de la part des membres des facultés de droit et des sociétés juridiques provinciales. Et au cours de nos voyages à travers le pays j'espère que nous entendrons les observations des gens qui ont quelque opinion à formuler sous quelque aspect de cette question que ce soit.

**Le sénateur Yuzyk:** C'est, à mon avis, une importance vitale. Peut-être les avocats nous offriront-ils leurs commentaires que nous leur demandons de la faire. Je ne sais point d'avocat, si on lui pose une question, il plonge immédiatement dans quelque argumentation, mais si vous ne lui en posez pas il s'abstiendra peut-être.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Pourvu que vous soyez prêt à payer ses honoraires?

**Le sénateur Yuzyk:** Bien, il nous faut peut-être le faire. Après tout, différente commission se réserve les services d'un avocat. Lui verse des honoraires et le Parlement tire profit de leurs études.

**Le sénateur Cook:** Puis-je me permettre une autre observation. Nous parlons des droits des gouvernements provinciaux et des appels à la Cour suprême.

Il m'alarmerait beaucoup de voir un gouvernement provincial qui pourrait décider son gré quelque cause pourra être portée en appel. Ce serait battre en brèche les droits des citoyens que de dire que tel droit ne donne pas lieu à un appel. Le fait même que ces droits pourraient faire l'objet d'un appel en Cour suprême pourrait exercer un effet très salutaire sur certains gouvernements provinciaux, je le sais fort bien.

Je m'opposerais donc énergiquement que le Solliciteur général de toutes provinces ait le droit de décréter que telle cause est l'objet d'un appel auprès de la Cour suprême car on pourrait avoir besoin de mesures



[texte]

against the provincial government itself.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** What province?

**Senator Cook:** Oh, I cannot think of which hand.

**Senator Flynn:** The Supreme Court can entertain an appeal on any case by its own decision.

**Mr. Maxwell:** Virtually speaking, that is true, but that is because an Act of Parliament says that.

**Senator Flynn:** Yes, but as Senator Cook suggested, provincial law could modify the jurisdiction of the Supreme Court.

**Senator Cook:** There was some suggestion earlier, as I understood it, of two parallel systems of justice, the courts in the provinces dealing only with provincial matters and the federal courts dealing with separate matters, and I would oppose that very strongly.

**Senator Flynn:** The parallel that has been discussed is the appointment by the provincial and federal government, because outside the federal courts proper the organization of courts is the responsibility of the province, and the jurisdiction of these courts is defined by provincial law.

**Senator Cook:** I thought there was some suggestion it might develop along the American lines, that of having two separate systems.

**Senator Flynn:** Our system is not that way, whether we like it or not.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Maxwell, do you have a comment?

**Mr. Maxwell:** I simply would say that I think the point Senator Cook makes is certainly a valid one in the context of whether or not the constitution should permit the provincial legislatures to define the jurisdiction of the final court in terms of their own law-making power.

It is doubtful some would feel that that was the point of thing that could be countenanced very easily, in the same way that some would say that should be permitted to appoint their own judges and in effect have their system independent of any federal influence at all.

On the other hand, some might say that that could be done only if the constitution itself

[Interprétation]

techniques contre le gouvernement provincial lui-même.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Dans quelle province?

**Le sénateur Cook:** Je ne saurais dire, à si brève échéance.

**Le sénateur Flynn:** La Cour suprême peut considérer un appel sur toute cause en vertu de sa propre décision.

**M. Maxwell:** C'est virtuellement vrai, mais seulement parce que le décrète ainsi une loi du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais comme l'a suggéré le sénateur Cook, la loi provinciale pourrait modifier la compétence de la Cour suprême.

**Le sénateur Cook:** On a parlé un peu plus tôt je crois de deux systèmes juridiques parallèles, les cours provinciales qui traitent exclusivement de questions provinciales et les cours fédérales qui traitent de questions distinctes, et je m'opposerais énergiquement à un tel régime.

**Le sénateur Flynn:** Dans le parallèle dont nous discutons, il s'agissait de la nomination par les gouvernements provinciaux et fédéral, car hors des cours fédérales proprement dites, c'est aux provinces qu'il incombe d'organiser les cours et le champ d'action de ces cours est déterminé par loi provinciale.

**Le sénateur Cook:** N'a-t-on pas dit aussi que ce régime de deux cours parallèles pourraient se développer un peu comme il est arrivé aux États-Unis.

**Le sénateur Flynn:** Notre système ne s'y prête pas présentement, que nous le voulions ou non.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Maxwell, avez-vous une observation à faire?

**M. Maxwell:** Je ne veux que souscrire à l'argumentation du sénateur Cook qui me paraît fort sensée sur ce point de savoir si la Constitution doit autoriser les cas législatifs provinciaux à déterminer la compétence de la cour de dernière instance aux termes de leurs pouvoirs de légiférer.

Certains prétendent sans doute qu'on pourrait le soutenir facilement, de la même façon qu'on pourrait soutenir qu'il conviendrait que ces cours soient autorisées à nommer leurs propres juges, et à les protéger ainsi de tout entachement de la compétence fédérale.

D'autre part, d'autres pourraient aussi raisonner que seule la Constitution contient des

[Text]

had basic built-in protections to make certain that no one would become unduly autocratic and deprive people of their fundamental rights and freedoms.

So it is a curious mix of a number of possibilities. Perhaps it is hard to know what the final solution really ought to be in this context—but they are all problems.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I have only one question, which perhaps is a little bit beyond the realm of our discussion this afternoon:

I was wondering if in peacetime there have been many cases where federal legislation had been based almost exclusively, in terms of the constitution, on peace, order and good government? Do you have any example of this throughout our constitutional history?

**Mr. Maxwell:** Well, resort to peace, order and good government is a very frequent exercise that we in the government of Canada and in the Department of Justice indulge in. I would say the Canada Water Act is one example.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** This is the case I had in mind.

**Mr. Maxwell:** It is curious that I should think that that is what it might be.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** It appears to me to be the first example that we have.

**Mr. Maxwell:** Oh, no, we have done quite a lot of things under a peace, order and good government.

For example, we have succeeded to a very great extent in developing a national capital under the general jurisdiction of peace, order and good government.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I would not call that good government, though.

**Mr. Maxwell:** We have had judicial blessing of our attempts so far in this regard.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** And it was based on this?

**Mr. Maxwell:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is that the Munroe case?

**Mr. Maxwell:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In the area of aeronautics, the St. Paul case also gave pretty extensive jurisdiction to the fed-

[Interpretation]

mesures de protection internes qui nous permettent d'empêcher une autocratie de maitriser les pouvoirs. Ça brèche les droits fondamentaux et les libertés du peuple.

Nous avons donc un intéressant mélange de diverses possibilités. Il est peut-être difficile d'entrevoir dans ces conditions la solution définitive.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Il me reste une dernière question qui débordait peut-être le cadre de notre discussion cet après-midi.

Je me demandais si en temps de paix, il y a plusieurs cas où les mesures législatives fédérales ont été fondées presque exclusivement aux termes de la Constitution sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement? Avez-vous un exemple à l'esprit, puisé dans l'histoire de la Constitution?

**M. Maxwell:** C'est-à-dire qu'il arrive souvent au gouvernement du Canada et à son ministère de Justice de recourir à cet argument de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. La loi sur les ressources en eau du Canada me semble un exemple pertinent.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** C'est justement celle à laquelle je songeais.

**M. Maxwell:** Il est curieux que j'aie songé à ça à cette loi en particulier.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Je crois que c'est le premier exemple que nous avons.

**M. Maxwell:** Non, nous avons fait bien des choses en vertu de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement.

C'est ainsi, par exemple, que nous avons réussi à développer la Capitale nationale en vertu de ce recours à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Ce n'est pas, cependant, ce que j'appellerai du bon gouvernement.

**M. Maxwell:** Mais aucune objection n'a été soulevée du point de vue juridique jusqu'ici.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Et on se fondait sur ce recours?

**M. Maxwell:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** S'agit-il de la cause Munroe?

**M. Maxwell:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Dans le domaine de l'aéronautique, la cause St-Filippo attribua également une compétence aux

[texte]

al government. That was radio jurisdiction. Perhaps that is a little off the subject.

1720

If I may return to one other area, I recall reading an argument by Professor Peter Russell of the University of Toronto in favour of provincial appointment of judges in provincial courts, based on the desirability of incorporating different viewpoints into the judiciary.

I think lawyers often think of law as being a very pure science and not very related to development in society. That is probably not very realistic and I would certainly agree with Professor Russell on that. I think his feeling was not that a government of a particular political stripe in a province would necessarily narrowly reflect its own preferences in judicial selection although it has suggested that might indeed happen. At the same time it would like to appoint people who are not in a general way a particular philosophical bias which that government has. I do think he used examples but we could take as an example the area of labour disputes. It would be desirable to have judges of different judicial philosophies on the court across the country to achieve a kind of balance. I wonder Mr. Maxwell what comment you have on that.

**Mr. Maxwell:** I had the temerity to suggest that I was giving my little preliminary impression that I felt that the fact that the federal legislation applied generally throughout the whole of the country suggests to me that there is an attempt should be made to have a degree of uniformity injected into the appointment of judicial functionaries who are going to administer that law. I frankly believe I do not know that one would have anything but a curious patchwork quilt if you had the sort of thing that you have just described which might be perfectly all right in terms of local provincial law but which in terms of the administration of general federal law would be quite inappropriate.

**Le Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I understand from this that you do not like many conservative appointments.

**Mr. Maxwell:** I did not say that at all.

**Mr. McQuaid:** Would this apply particularly to provincial courts?

[Interprétation]

étendue au gouvernement fédéral. Il s'agissait de la compétence en matière de radio. Mais peut-être est-ce là un cas qui se situe un peu en dehors du sujet.

Je me souviens d'avoir lu un argumentation du professeur Peter Russell de l'Université de Toronto qui était en faveur de la nomination des juges des cours provinciales par les provinces sur la foi de la nécessité d'incorporer différents points de vue dans les régimes juridiques.

Les avocats voient souvent dans la loi une science très pure qui ne se rapporte pas beaucoup au développement de la société. Cette attitude n'est pas très réaliste et je serais sur ce point parfaitement d'accord avec le professeur Russell. Il estime que je crois qu'un gouvernement d'un certain parti politique dans une province ne reflète pas nécessairement de près ses propres préférences en sélection juridique bien qu'on a suggéré qu'ils puissent en effet en être ainsi. Il aimerait en tout cas nommer des gens qui souscrivent de façon générale à la politique particulière du gouvernement. Je ne crois pas qu'il ait cité d'exemple mais nous pourrions prendre comme exemple le domaine des différends ouvriers. Il serait désirable d'avoir dans ce domaine des juges qui souscrivent aux différentes philosophies politiques pour réaliser un certain équilibre dans les diverses cours du pays. Qu'en pensez-vous, monsieur Maxwell?

**M. Maxwell:** Dans mes observations préliminaires, j'ai été assez téméraire pour suggérer que du fait que les mesures législatives fédérales s'appliquent généralement à travers le pays, il me semble qu'on devrait rechercher une certaine uniformité dans la nomination des fonctionnaires juridiques à qui on assigne la tâche d'appliquer la loi. Franchement, j'y crois. Je ne cache point que nous pourrions nous retrouver avec autre chose qu'un édredon formé d'une collection de pièce de toutes les couleurs si on souscrivait à un régime du genre de celui que vous venez de décrire qui peut fort bien convenir à des conditions juridiques régionales dans une province mais qui seraient loin d'être à la hauteur de la tâche lorsqu'il s'agit de l'application des lois fédérales.

**Le coprésident (Le sénateur Lamontagne):** Dois-je en conclure que vous préférez qu'il n'y ait pas trop de nominations faites par les conservateurs.

**M. Maxwell:** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**M. McQuaid:** Ces mesures s'appliqueraient-elles plus particulièrement aux cours provinciales?



[Text]

Mr. Maxwell: Yes, right.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If there are no other questions I might ask if it is agreeable that we append to the proceedings of today's meeting the background papers on the Supreme Court and the judiciary prepared for us by the Constitutional Secretariat. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think gentlemen we have given Mr. Maxwell a good work-out and I think we have all profited by the exchange. I would thank him and his advisers for coming before us today and presenting this view of the government's position on the Supreme Court and the judiciary.

M. Marceau: Je voudrais féliciter ceux qui ont préparé la documentation qui nous est parvenue pour la première fois dans les deux langues avant l'Assemblée. Je tiens à en féliciter ceux qui ont vu à la réalisation de ce projet.

Je souhaite seulement que nous puissions la recevoir quelques jours plus tôt afin de nous permettre de préparer un questionnaire. A l'encontre d'autres comités, nous ne pouvons poser n'importe quelle question. Ce sujet est trop important. Si la chose était possible, je demanderais que la documentation nous parvienne encore un peu plus tôt.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, could I raise another point or do you want to deal with that?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If I could comment on this point. I would like to thank Mr. Marceau for the expression of his views. The Constitutional Secretariat is very busy and is doing this for us out of sheer gratuity. We never feel that we can make too great demands on them. As you say, we would all prefer to have it but I am not sure that we can actually make that kind of request to them.

An hon. Member: They are not a federal agency?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. They are independent of us and they are just being good to us by preparing these materials. As I understand it, they are preparing them from what they have in hand. If they have it in French and in English, they put it in both. If they do not have it, they just give it to us

[Interpretation]

M. Maxwell: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous n'avez pas d'autres questions, je vous demanderais si vous convenez d'annexer au procès-verbal d'aujourd'hui la documentation sur la Cour suprême et le système juridique que le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle a rédigé à notre intention. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je remercie messieurs, que nous avons tiré aujourd'hui de M. Maxwell tous les renseignements qu'il était en mesure de nous fournir. Je le remercie ainsi que ses conseillers d'avoir comparu devant nous aujourd'hui et de nous avoir présenté ses vues sur la position du gouvernement à l'égard de la Cour suprême et du système juridique.

Mr. Marceau: May I make a comment, Mr. Chairman, I would like to congratulate those who have for the first time prepared the documentation in both languages. I wish to congratulate the responsible for the realization of his project.

Only I would have wished to see them a few days before so that we could have drawn a series of questions. Contrarily to other committees, we cannot put just any question. This subject is much too important. If it were possible, I would ask that this documentation in the future be filed a little ahead of time.

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je me permettre une autre observation, ou si vous voulez parler à ce sujet?

Le coprésident (M. MacGuigan): Un commentaire sur ce point. Je remercie M. Marceau d'avoir bien voulu exprimé son point de vue. Le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle est fort occupé et a rédigé cette documentation à titre purement courtois. Nous n'avons jamais songé à leur en demander trop. Comme vous dites, nous aurions préféré recevoir cette documentation un peu plus tôt mais je ne voudrais pas leur faire de demande précise à cet effet.

Une voix: Ce n'est pas une agence fédérale?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Ils ne relèvent pas de notre compétence et c'est à titre purement courtois qu'ils ont préparé cette documentation. Si j'ai bien compris, ils se sont fondés sur les renseignements qu'ils possédaient. Si ces renseignements étaient dans les deux langues, ils nous les ont aussi

[erte]

one language. They do not really have the abilities at the moment to do it the other way.

When these appear as appendices to our documents they will be in both languages because everything will be translated in that way. Eventually it will be that way. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I am not sure if I understood Mr. Gibson's French at the meeting.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I did.

**Mr. Brewin:** I thought he was asking about the program of this Committee in September. I understood you to reply that it had not been fixed yet. I just raised the question because I want to make a representation to the Joint Chairmen and to the Steering Committee to try and get the plans for September decided as soon as possible. I raise the issue because there are other committees that are planning to meet in September and we would not want them to clash. It would be very helpful if you could inform us as soon as possible about what we are expected to do in September.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that is a very good suggestion. We had intended to have a staff by this time who would help us for our proposals as to how long we would be in what places and where. I might think that I have circulated to all members of the House of Commons and not just to the members of this Committee an invitation to express their views to us as to where in their country they would like to see us travel. I think Senator Lamontagne will be sending out a letter to members of the Senate. This discussion at the moment is only with regard to the initial trip. However, we are probably in a position to make that decision and should do so soon.

**Mr. McQuaid:** It is essential, Mr. Chairman, that we convene in September. The meeting of the Canadian Bar Association comes up early in September. I am not just sure of the date. I would hope that it would not conflict.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, it does not conflict in dates but I think the whole Committee approved the recommendations of the Steering Committee earlier that shortly after Labour Day we begin our hearings in Edmonton, in the Northwest Territories and in the Yukon. The exact dates are not set but I

[Interprétation]

transmis. Si ces renseignements ne sont que dans une langue, nous ne les aurons que dans cette langue. Ils n'ont pas pour le moment le moyen de faire autrement.

Lorsque nous annexerons cette documentation à notre procès-verbal, elle sera publiée dans les deux langues car c'est ainsi qu'elle aura été traduite. Eventuellement, il en sera toujours ainsi. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je ne suis pas sûr d'avoir compris ce que M. Gibson disait au début en français.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je l'ai compris.

**M. Brewin:** J'ai cru qu'il s'informait au sujet du programme du présent comité en septembre et si j'ai bien compris, vous lui avez répondu qu'il n'était pas encore établi. Je pose cette question car je voudrais demander au coprésident et au Comité de direction d'essayer d'arrêter sitôt que possible ce calendrier de septembre. En effet, si d'autres comités projettent de se réunir durant ce mois, nous ne voudrions pas qu'ils entrent en conflit les uns avec les autres. Nous aimerions bien être fixés aussitôt que possible sur ce qu'on attend de nous en septembre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est une excellente suggestion. Nous espérons avoir le personnel nécessaire pour rédiger nos propositions sur les lieux, les dates et la durée des réunions. Je vous signale que j'ai demandé à tous les députés de la Chambre des communes non pas seulement à ceux du présent Comité de nous exprimer leur point de vue quant aux endroits qu'ils aimeraient que nous visitions dans leurs régions. Je crois que le sénateur Lamontagne enverra une invitation de ce genre aux sénateurs. La discussion porte en ce moment seulement sur le voyage initial. Toutefois, nous sommes probablement capables de prendre cette décision et nous le feront bientôt.

**M. McQuaid:** Est-il nécessaire, monsieur le président, que nous nous réunissions en septembre. Le Barreau canadien se réunit tôt en septembre, je ne saurais dire exactement la date mais j'espère bien que je pourrai y prendre part.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, il n'y aura pas d'empiètement quant aux dates mais je crois que le comité plénier a approuvé plus tôt la recommandation du Comité de direction à l'effet que tôt après la fête du Travail, nous reprenions nos audiences au Manitoba, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

[Text]

assume that we would leave the week of Labour Day.

**Mr. Brewin:** May I ask if you would consult with the Chairman of the Commons Committee on External Affairs. They are planning to meet shortly after Labour Day.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will certainly take that into account. Thank you, Mr. Brewin. If there are no further matters, the meeting is adjourned.

[Interpretation]

Les dates ne sont pas encore fixées, mais je suppose que le départ se ferait dans la semaine de la fête du Travail.

**M. Brewin:** Pourriez-vous voir à ce sujet le président du Comité sur les Affaires extérieures. Ce comité entend se réunir tôt après la fête du Travail.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'en tiendrai sûrement compte. Merci, monsieur Brewin. S'il n'y a pas d'autres questions, l'assemblée est levée.



## APPENDIX "D"

BACKGROUND PAPERS  
on  
THE SUPREME COURT  
and  
THE JUDICIARY

Prepared by:  
The Secretariat of the  
Constitutional Conference  
for  
The Special Joint Committee  
of the  
Senate and  
House of Commons  
on  
The Constitution of Canada

June 1970

SECRETARIAT OF THE  
CONSTITUTIONAL CONFERENCE  
INTRODUCTION

The material in this booklet was compiled by the Secretariat of the Constitutional Conference to assist the Special Joint Committee of the Constitution of Canada. The material is drawn from the public record of the constitutional review and is related to the specific subjects to which the Parliamentary Committee is directing its attention.

*Le secrétaire de la  
Conférence constitutionnelle,  
Henry F. Davis,  
Secretary of the Constitutional Conference.*

## APPENDICE «D»

DOCUMENTS DE BASE  
sur  
LA COUR SUPRÊME  
et  
LE SYSTÈME JUDICIAIRE

Recueil préparé par  
le Secrétariat de la  
Conférence constitutionnelle  
pour  
le Comité spécial mixte du  
Sénat et de la Chambre des communes  
sur  
la constitution du Canada

juin 1970

SECRÉTARIAT DE LA CONFÉRENCE  
CONSTITUTIONNELLE  
INTRODUCTION

Le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle a préparé ce recueil pour venir en aide au Comité spécial mixte sur la constitution canadienne. Le contenu de ce recueil est tiré des documents publics concernant la révision constitutionnelle et se rattache aux questions précises qui retiennent l'attention du Comité parlementaire.

## TABLE OF CONTENTS

- A. Source Material
1. Federal Government
  2. Nova Scotia
  3. New Brunswick
  4. Quebec
  5. Ontario
  6. Manitoba
  7. Saskatchewan
  8. Alberta
  9. British Columbia
  10. General Sources

## RELEVANT EXTRACTS

B. SECTION	Doc. No
1 Nova Scotia	
—Related Propositions.....	81(2)
2 New Brunswick	
—Comments on the Judicial Process and National Policy in a Federal State.....	131
—Related Propositions.....	81(2)
3 Quebec	
—Related Propositions.....	81(2)
4 Ontario	
—Related Propositions.....	81(2)
5 Manitoba	
—3rd Constitutional Conference Honourable E. Schreyer.....	207
6 Saskatchewan	
—Related Propositions.....	81(2)
7 Alberta	
—Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference.....	209
8 British Columbia	
—Related Propositions.....	81(2)
9 General Sources	
—Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....	75
—Progress Report of the Committee of Ministers on the Judiciary.....	181

THE CONSTITUTION AND THE PEOPLE OF CANADA  
The Supreme Court and the Judiciary Federal Government

1. General Discussion	Date	Doc. No.	Page
(a) "Federalism for the Future".....	Feb. 1968	2	26-28
—Right Hon. L. B. Pearson (a statement of federal policy)	1968		
(b) "The Constitution and the People of Canada".....	Feb. 1969	112	38-44
—Right Hon. P. E. Trudeau (federal approach presented to the Constitutional Conference)	1969		
(c) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	364-67
—Hon. J. N. Turner			
2. The Supreme Court and the Constitution			
(a) "Federalism for the Future".....	Feb. 1968	2	26
—Right Hon. L. B. Pearson (a statement of federal policy)	1968		
(b) "The Constitution and the People of Canada".....	Feb. 1969	112	38-40
—Right Hon. P. E. Trudeau (federal approach presented to the Constitutional Conference)			
(c) Related Propositions.....		112	82(1) 82(2) 82(4) 84(6) 86(9) 86(10) 84(7) 84(8)
(d) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	365-66
—Honourable J. N. Turner			
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts			
(a) "The Constitution and the People of Canada".....	Feb. 1969	112	40-44
—Right Hon. P. E. Trudeau (federal approach presented to the Constitutional Conference)			
(b) Related Propositions.....		112	82(2) 82(3) 84(5) 84(8) 86(9) 86(10)

## TABLE DES MATIÈRES

## Sources

1. Gouvernement fédéral
2. Nouvelle-Écosse
3. Nouveau-Brunswick
4. Québec
5. Ontario
6. Manitoba
7. Saskatchewan
8. Alberta
9. Colombie-Britannique
10. Sources diverses

## EXTRAITS PERTINENTS

Section	Doc. n°
1 Nouvelle-Écosse	
—Propositions connexes.....	81(2)
2 Nouveau-Brunswick	
—Commentaires sur les procédures judiciaires et la politique nationale dans un état fédéral...	131
3 Québec	
—Propositions connexes.....	81(2)
4 Ontario	
—Propositions connexes.....	81(2)
5 Manitoba	
—Troisième Conférence constitutionnelle.....	207
—L'honorable E. Schreyer	
6 Saskatchewan	
—Propositions connexes.....	81(2)
7 Alberta	
—Exposé de vues pour la Troisième Conférence constitutionnelle.....	209
8 Colombie-Britannique	
—Propositions connexes.....	82(2)
9 Sources diverses	
—Document d'information sur les discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires	75
—Rapport intérimaire du Comité ministériel portant sur l'ordre judiciaire.....	181

## LA CONSTITUTION ET LE PEUPLE CANADIEN

La Cour Suprême et l'ordre judiciaire  
Le gouvernement fédéral

## Discussion générale

	Date	Doc. n°	Page
a) «Le fédéralisme de demain».....	Fév. 1968	2	26-28
—Le très honorable L. B. Pearson (prise de position fédérale)			
b) «La Constitution et le peuple Canadien».....	Fév. 1969	012	38-44
—Le très honorable P. E. Trudeau (l'approche fédérale présentée à la Conférence constitutionnelle)			
c) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	409-13
—L'honorable J. N. Turner			
La cour suprême et la constitution			
a) «Le fédéralisme de demain».....	Fév. 1968	2	26
—Le très honorable L. B. Pearson (prise de position fédérale)			
b) «La Constitution et le peuple canadien».....	Fév. 1969	112	38-40
—Le très honorable P. E. Trudeau (l'approche fédérale présentée à la Conférence constitutionnelle)			
c) Propositions connexes.....		112	82(1) 82(2) 82(4) 84(6) 86(9) 86(10) 84(7) 84(8)
d) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	409-13
—L'honorable J. N. Turner			

## Nomination des juges

(a) à la cour suprême			
(b) aux cours supérieures provinciales			
c) «La Constitution et le peuple canadien».....	Fév. 1969	112	40-44
—Le très honorable P. E. Trudeau (l'approche fédérale présentée à la Conférence constitutionnelle)			
d) Propositions connexes.....		112	82(2) 82(3) 84(5) 84(8) 86(9) 86(10)



	Date	Doc. No.	Page
(c) 2nd Constitutional Conference..... —Honourable J. N. Turner	Feb. 1969	113(1)	365-67
4. Jurisdiction			
(a) "The Constitution and the People of Canada"..... —Right Hon. P. E. Trudeau (federal approach presented to the Constitutional Conference)	Feb. 1969	112	40-44
(b) Related Propositions.....		112	82(4) 84(6) 84(7) 84(9)
(c) 2nd Constitutional Conference..... —Honourable J. N. Turner	Feb. 1969	113(1)	365-67

## NOVA SCOTIA

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	2.5.15
2. The Supreme Court and the Constitution			
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts			
(a) Related Propositions.....		81(2)	2.5.15
4. Jurisdiction			
(a) Related Propositions.....		81(2)	2.5.15

## NEW BRUNSWICK

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	3.13.39 3.14.39 3.13.38
(b) Comments on the Judicial Process and National Policy in a Federal State..... —Dean M. Cohen	May 1969	131	
2. The Supreme Court and the Constitution			
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts			
(a) Related Propositions.....		81(2)	3.14.40 3.14.41 3.14.42 3.14.43 3.13.37 3.13.38
4. Jurisdiction			
(a) Related Propositions.....		81(2)	3.14.44 3.13.39 3.14.39
(b) Comments on the Judicial Process and National Policy in a Federal State..... —Dean M. Cohen	May 1969	131	

## QUEBEC

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	4.14.25 4.14.26 368-70
(b) 2nd Constitutional Conference..... —Honourable J. J. Bertrand —Constitutional Court proposed.....	Feb. 1969	113(1)	368
2. The Supreme Court and the Constitution			
(a) Related Propositions.....		81(2)	4.13.24 4.14.24 4.14.26
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts			
(a) Related Propositions.....		81(2)	4.13.24 4.14.24 4.14.26
(b) 2nd Constitutional Conference..... —Honourable J. J. Bertrand	Feb. 1969	113(1)	368-69
4. Jurisdiction			
(a) Related Propositions.....		81(2)	4.14.25 4.13.24 4.14.24 4.14.26
(b) 2nd Constitutional Conference..... —Honourable J. J. Bertrand	Feb. 1969	113(1)	368-70

	Date	Doc. n°	Page
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable J. N. Turner	Fév. 1969	113(1)	409-13
Compétences			
a) «La Constitution et le peuple canadien»..... —Le très honorable P. E. Trudeau (l'approche fédérale présentée à la Conférence constitutionnelle)	Fév. 1969	112	40-44
b) Propositions connexes.....		112	82(4) 84(6) 84(7) 84(9) 409-13
c) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable J. N. Turner	Fév. 1969	113(1)	

## NOUVELLE-ÉCOSSE

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) propositions connexes.....		81(2)	2.3.15
La cour suprême et la constitution			
Nomination des juges			
(a) à la cour suprême du Canada			
(b) aux cours supérieures provinciales			
a) Propositions connexes.....		81(2)	2.3.15
Compétences			
a) Propositions connexes.....		81(2)	2.3.15

## NOUVEAU-BRUNSWICK

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	3.15.39 3.14.38
b) Commentaires sur les procédures judiciaires et la politique nationale dans un état fédéral..... —Le doyen M. Cohen	Mai 1969	131	
La cour suprême et la constitution			
Nomination des juges			
(a) à la cour suprême du Canada			
(b) aux cours supérieures provinciales			
a) Propositions connexes.....		81(2)	3.15.40 3.15.41 3.16.42 3.16.43 3.14.37 3.14.38
Compétences			
a) Propositions connexes.....		81(2)	3.6.14 3.15.39
b) Commentaires sur les procédures judiciaires et la politique nationale dans un état fédéral..... —Le doyen M. Cohen	Mai 1969	131	

## QUÉBEC

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	4.14.25 4.14.26
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable J.-J. Bertrand —Proposition d'une cour constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	413-16 413
La cour suprême et la constitution			
a) Propositions connexes.....		81(2)	4.13.24 4.14.24 4.14.26
Nomination des juges			
(a) à la cour suprême du Canada			
(b) aux cours supérieures provinciales			
a) Propositions connexes.....		81(2)	4.13.24 4.14.24 4.14.26
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable J.-J. Bertrand	Fév. 1969	113(1)	413-16
Compétences			
a) Propositions connexes.....		81(2)	4.14.25 4.13.24 4.14.24 4.14.26 413-16
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable J.-J. Bertrand	Fév. 1969	113(1)	

## ONTARIO

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	371
—Honourable A. A. Wishart			
2. The Supreme Court and the Constitution			
(a) Related Propositions.....		81(2)	5.13.31
3. Appointment of Judges to			
(a) The Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts		81(2)	5.13.32
(a) Related Propositions.....			5.14.32
			5.14.33
4. Jurisdiction			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	371
—Honourable A. A. Wishart			

## MANITOBA

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Related Propositions (Weir Government).....		81(2)	6.8.18
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	6.8.19
—Honourable E. Schreyer			Ch. 5
2. The Supreme Court and the Constitution			
(a) Related Propositions (Weir Government).....		81(2)	6.8.18
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	Ch. 5
—Honourable E. Schreyer			
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts		81(2)	6.9.20
(a) Related Propositions (Weir Government).....	Dec. 1969	207	Ch. 5
(b) 3rd Constitutional Conference.....			
—Honourable E. Schreyer			
4. Jurisdiction			
(a) Related Propositions (Weir Government).....		81(2)	6.8.18
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	6.8.19
—Honourable E. Schreyer			Ch. 5

## SASKATCHEWAN

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	7.2.12
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	370
—Honourable D. V. Heald			
—accept federal proposals			
2. The Supreme Court and the Constitution			
2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	370
—Honourable D. V. Heald			
—accept federal proposals			
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts			
4. Jurisdiction			
(a) Related Propositions.....		81(2)	7.2.1

## ALBERTA

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Position Paper prepared for 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	209	19
—Honourable H. E. Strom			
2. The Supreme Court and the Constitution			
(a) Position Paper prepared for 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	209	19
—Honourable H. E. Strom			
3. Appointment of Judges to			
(a) The Supreme Court of Canada			
(b) The superior provincial courts			
4. Jurisdiction			



## ONTARIO

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable A. A. Wishart.....	Fév. 1969	113(1)	416-17
La cour suprême et la constitution			
a) Propositions connexes.....		81(2)	5.14.31 5.15.31
Nomination des juges			
(a) à la cour suprême du Canada			
(b) aux cours supérieures provinciales			
a) Propositions connexes.....		81(2)	5.15.32 5.15.33
Compétences			
a) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable A. A. Wishart.....	Fév. 1969	113(1)	416-17

## MANITOBA

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Propositions connexes (Gouvernement Weir).....		81(2)	6.9.18 6.10.18 6.10.19 Ch. 5
b) Troisième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable E. Schreyer.....	Déc. 1969	207	
La cour suprême et la constitution			
a) Propositions connexes (gouvernement Weir).....		81(2)	6.9.18 6.10.18 Ch. 5
b) Troisième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable E. Schreyer.....	Déc. 1969	207	
Nomination des juges			
(a) à la cour suprême du Canada			
(b) aux cours supérieures provinciales			
a) Propositions connexes (gouvernement Weir).....		81(2)	6.10.20 Ch. 5
b) Troisième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable E. Schreyer.....	Déc. 1969	207	
Compétences			
a) Propositions connexes (gouvernement Weir).....		81(2)	6.9.18 6.10.18 6.8.16 Ch. 5
b) Troisième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable E. Schreyer.....	Déc. 1969	207	

## SASKATCHEWAN

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	7.2.12
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable D. V. Heald..... —accepte les propositions fédérales	Fév. 1969	113(1)	416
La cour suprême et la constitution			
a) Deuxième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable D. V. Heald..... —accepte les propositions fédérales	Fév. 1969	113(1)	416
Nomination des juges			
(a) à la cour suprême du Canada			
(b) aux cours supérieures provinciales			
Compétences			
a) Propositions connexes.....		81(2)	7.2.12

## ALBERTA

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Exposé de vues présenté à la Troisième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable H. E. Strom.....	Déc. 1969	209	14
La cour suprême et la constitution			
a) Exposé de vues présenté à la Troisième Conférence constitutionnelle..... —L'honorable H. E. Strom.....	Déc. 1969	209	14
Nomination des juges			
(a) à la cour suprême du Canada			
(b) aux cours supérieures provinciales			
Compétences			

## BRITISH COLUMBIA

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.5.11 9.6.13
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	371
—Honourable L. R. Peterson			
—endorsed the federal position			
2. The Supreme Court and the Constitution			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	371
—Honourable L. R. Peterson			
—endorsed the federal position			
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts			
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.5.12
4. Jurisdiction			
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.5.11 9.6.13

## GENERAL SOURCES

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....		75	64-65
(b) Progress Report of the Committee of Ministers on the Judiciary to the Constitutional Conference.....	Nov. 1969	181	
(c) "Constitutional Reform: the Judiciary".....			
—W. H. Angus—(Annual Meeting of Association of Canadian Law Teachers, Calgary, June 1968)			
(d) "La Cour Suprême du Canada et l'Application du Droit Civil".....			
—P. Azard (43 Can. Bar Review, 1965, p. 553)			
(e) "Constitutional Law—Federalizing the Judiciary".....			
—D. Gibson (44 Can. Bar Review, 1966, p. 674)			
(f) "Thoughts on Reforms of the Supreme Court of Canada".....			
—W. R. Lederman (8 Alta. Law Rev., 1970, p. 1)			
(g) "Federal Supreme Courts and Constitutional Review".....			
—E. McWhinney (45 Can. Bar Review, 1967, p. 578)			
(h) "A Supreme Court in a Bicultural Society: The Future Role".....			
—Ontario Government Advisory Committee on Confederation, (Background Papers, Vol. 1, 1967, p. 89-100)			
(i) "A Constitutional Court for Canada".....			
—J. Y. Morin (43 Can. Bar Review, 1965, p. 545)			
(j) "Constitutional Reform of the Canadian Judiciary".....			
—P. H. Russell (7 Alta. Law Rev., 1969, p. 103)			
2. The Supreme Court and the Constitution			
(a) Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....		75	65
(b) Progress Report of the Committee of Ministers on the Judiciary to the Constitutional Conference.....	Nov. 1969	181	
3. Appointment of Judges to			
(a) the Supreme Court of Canada			
(b) the superior provincial courts			
(a) Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....		75	64-65
(b) Progress Report of the Committee of Ministers on the Judiciary to the Constitutional Conference.....	Nov. 1969	181	
4. Jurisdiction			
(a) Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....		75	64-65
(b) Progress Report of the Committee of Ministers on the Judiciary to the Constitutional Conference.....	Nov. 1969	181	

## LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.6.11
b) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	9.7.13 416
—L'honorable L. R. Peterson			
—appuie la position fédérale			
La Cour suprême et la constitution			
a) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	416
—L'honorable L. R. Peterson			
—appuie la position fédérale			
Nomination des juges			
(a) à la Cour suprême du Canada			
(b) aux Cours supérieures provinciales			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.7.12
Compétences			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.6.11 9.7.13

## SOURCES DIVERSES

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Document d'information traitant des discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires.....		75	68-69
b) Rapport intérimaire du Comité ministériel portant sur l'ordre judiciaire, présenté à la Conférence constitutionnelle.....	Nov. 1969	181	
c) «Réforme constitutionnelle: l'ordre judiciaire».....			
—W. H. Angus (Réunion annuelle de l'Association des professeurs de droit canadiens, Calgary, juin 1968)			
d) «La Cour Suprême du Canada et l'Application du Droit Civil».....			
—P. Azard (43 Can. Bar Review, 1965, p. 553)			
e) «La loi constitutionnelle—fédéraliser l'ordre judiciaire».....			
—D. Gibson (44 Can. Bar Review, 1966, p. 674)			
f) «Réflexion portant sur la réforme de la Cour Suprême du Canada».....			
—W. R. Lederman (8 Alta. Law Rev., 1970, p. 1)			
g) «Les Cours Suprêmes fédérales et la révision constitutionnelle».....			
—E. McWhinney (45 Can. Bar Review, 1967, p. 578)			
h) «La Cour Suprême dans une société biculturelle: son rôle futur».....			
—Comité consultatif du gouvernement de l'Ontario étudiant la Confédération (Background Papers, Vol. 1, 1967, p. 89-100)			
i) «Cour constitutionnelle pour le Canada».....			
—J. Y. Morin (43 Can. Bar Review, 1965, p. 545)			
j) «Réforme constitutionnelle de l'ordre judiciaire du Canada».....			
—P. H. Russell (7 Alta. Law Rev., 1969, p. 103)			
La Cour suprême et la constitution			
a) Document d'information traitant des discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires.....		75	68
b) Rapport intérimaire du Comité ministériel portant sur l'ordre judiciaire, présenté à la Conférence constitutionnelle.....	Nov. 1969	181	
Nomination des juges			
(a) à la Cour suprême du Canada			
(b) aux Cours supérieures provinciales			
c) Document d'information traitant des discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires.....		75	68-69
d) Rapport intérimaire du Comité ministériel portant sur l'ordre judiciaire, présenté à la Conférence constitutionnelle.....	Nov. 1969	181	
Compétences			
a) Document d'information traitant des discussions au sein du Comité permanent des fonctionnaires.....		75	68-69
b) Rapport intérimaire du Comité ministériel portant sur l'ordre judiciaire, présenté à la Conférence constitutionnelle.....	Nov. 1969	181	



## NOVA SCOTIA—SECTION 1

Extracted from document 81(2)

—Related Propositions

## SUBJECT: CONSTITUTION OF THE JUDICIAL SYSTEM

2.5.15 Consideration should be given to the matter of the composition of the Supreme Court of Canada and particularly its suitability as a Court of last resort to:

- (a) Determine constitutional questions, and
- (b) deal with matters involving the civil code of Quebec.

## NEW BRUNSWICK—SECTION 2

Comments on the Judicial Process and National Policy in a Federal State\*

Prepared for the Continuing Committee of Officials by Dean M. Cohen

May 20, 1969

## I. Some Structural Dilemmas of Federal Systems in Deciding upon Powers and Jurisdiction

The many structures of government in dealing with well-rooted political traditions, with geographic, linguistic or ethnic differences, and their frequent efforts to avoid high concentrations of political power, are among the explanations that account for the varied forms of many modern federal states. Once a federal design, however, is undertaken, and powers are distributed among the central and provincial or state governments, there inevitably is presented the question as to how to make so complex a system operate efficiently in the face of at least two main, inherent difficulties, apart from the "functional" versus "doctrinal" views of power. First, there is the question of interpreting the Constitution which describes the structures of government, and the distribution of powers, since language can never be so clear as to avoid the continuing need for its definition and application to controversies as they arise; and, second, the means whereby cooperative activities can be undertaken among two or more of the governments concerned, particularly the federal government in association with one or more of the others, and the political constitutional, administrative or legal devices employed to provide the framework for such cooperation.

\*The Government of New Brunswick regards this paper, for the moment, as an expression of Dean Cohen's personal views.

## NOUVELLE-ÉCOSSE—SECTION I

Extraits du document 81(2)

—Propositions connexes.

## 2.4.15 SUJET: CONSTITUTION DU SYSTÈME JUDICIAIRE

On devrait étudier la composition de la cour suprême du Canada et, en particulier, la question de savoir si elle devrait être la cour de dernière instance:

- a) en matières constitutionnelles, et
- b) en matières relatives au code de la province de Québec.

## NOUVEAU-BRUNSWICK—SECTION 2

Commentaires sur le processus judiciaire et la politique nationale dans un État fédéral\*

préparé pour le Comité permanent des fonctionnaires par M. le doyen M. Cohen  
le 20 mai 1969

## I. Certains dilemmes relatifs à la structure des systèmes fédéraux lorsqu'il s'agit de répartir les pouvoirs et compétences.

Les nombreuses structures de gouvernement, lorsqu'il s'agit de traiter avec des traditions politiques bien établies, des différences géographiques, linguistiques ou ethniques, les efforts fréquents qu'ils font pour éviter les fortes concentrations de pouvoir politique, figurent au nombre des facteurs qui sont à l'origine des diverses formes qu'épousent plusieurs États fédéraux modernes. Toutefois, une fois que le type d'État fédéral a été arrêté et que les compétences ont été distribuées entre les gouvernements central et provinciaux ou étatiques, il reste inévitablement à établir comment un système si complexe peut fonctionner efficacement face à deux difficultés inhérentes principales, abstraites, faites de la querelle des compétences « fonctionnelles » ou « doctrinales ». Tout d'abord, il y a le problème de l'interprétation de la constitution qui décrit les structures du gouvernement, et la répartition des compétences, puis que le langage utilisé ne peut jamais être assez clair pour éliminer le besoin permanent de définir ce langage et de l'appliquer aux controverses au fur et à mesure qu'elles surgissent; et, en deuxième lieu, les moyens par lesquels il est possible à deux ou à plusieurs gouvernements en cause d'entreprendre des activités communes, principalement lorsqu'il s'agit pour le gouvernement fédéral d'entreprendre de telles mesures en collaboration avec un ou plusieurs autres gouvernements, et les mécanismes politiques, constitutionnels, administratifs ou juridiques utilisés pour fournir les structures nécessaires à une telle coopération.

\*Pour l'instant, le gouvernement du Nouveau-Brunswick considère ce document comme l'expression du point de vue personnel de M. le doyen Cohen.

There is, of course, a third problem which in a sense often transcends these others, namely, that whenever a federal state may wish to set out in a Charter or Bill of human rights, some statement of fundamental values governing the behaviour of all the legislative and executive apparatus, at every level, then the interpretation of that Charter or Bill also raises serious problems since interpretations may not merely have the effect of negatively fixing "limits" as to what the legislative or executive branches of government may do, but it may also set "standards" of high policy through which the judicial system may have an opportunity or even may be required, to give instructions to the legislatures or administrators concerned ordering them to take positive action in the execution of economic, social or legal policies expressly stated or assumed by necessary implication to be in the Bill of Rights itself—or elsewhere in the Constitution as well.

There is a central dilemma for any federal state—for its general public and political opinion—is how far it may be prepared to support or encourage indirect or direct policy-making roles for the Courts either through interpreting the Constitution generally, with particular reference to the distribution of powers, the structures and procedures of government, and the institutions for a cooperative federalism, or in applying the "negative" or "positive" mandates expressed clearly, or by implication, in a Bill of Rights.

It is obvious that both on principle, or tested empirically through the evidence of legal systems in operation, that varieties of approaches to these federal difficulties are possible. The Swiss have managed to get along without a systematic, judicial approach towards general constitutional interpretation and have left the crucial jurisdictional question of Federal power—but not Cantonal authority—to essentially the political process, not for a referendum device that gives the opinion of the "last word" in a dispute. Germany has employed a special constitutional court to which all such issues are referred both as a matter of original jurisdiction and also where cases may have begun in regular courts before the constitutional issue was identified and thereafter sent for adjudication to the constitutional Court. There is, however, a good deal of evidence that certain self-limiting standards as to how the constitutional court should make decisions of high policy runs through the

Il y a, évidemment, un troisième problème qui, d'une certaine façon, transcende souvent ces autres problèmes, savoir que, chaque fois qu'un État fédéral désire inclure dans une Charte ou un Bill des droits de l'homme certaines déclarations relatives aux valeurs fondamentales régissant la façon d'agir de tout l'appareil législatif et exécutif, à tous les paliers, l'interprétation de cette Charte ou de ce Bill des droits entraîne de graves problèmes puisque les interprétations peuvent non seulement établir négativement les «limites» que les pouvoirs législatifs et exécutifs des gouvernements ne peuvent pas franchir, mais également établir des «normes» quant aux lignes de conduite, permettant ainsi au système judiciaire de donner ou même l'obligeant à donner des instructions aux Assemblées législatives ou aux administrateurs concernés pour qu'ils adoptent une ligne d'action positive en vue de la mise en œuvre des politiques économiques, sociales ou juridiques telles qu'établies ou implicitement incluses dans le Bill des droits même, ou, tout aussi bien, ailleurs dans la constitution.

Le dilemme auquel doit faire face chaque État fédéral—au niveau de l'opinion publique et politique—est le suivant: jusqu'à quel point consentira-t-il à ce que les tribunaux aient un rôle à jouer, directement ou non, dans l'établissement des politiques, que ce soit par l'interprétation de la constitution en général, et plus particulièrement des problèmes de la répartition des compétences, des structures et des procédés du gouvernement et des institutions d'une fédéralisme coopératif, ou par la mise en œuvre des mandats «négatif» et «positif» tels qu'établis, explicitement ou non, dans un Bill des droits.

Il est évident qu'il est possible de s'attaquer à ces difficultés fédérales de diverses manières, que ce soit en étudiant le principe en cause ou de façon empirique (en se basant sur les systèmes fédéraux déjà en vigueur). Les Suisses ont réussi à aller de l'avant sans le secours d'une méthode judiciaire systématique pour l'interprétation de la constitution. Ils ont laissé les questions cruciales de compétence du pouvoir fédéral—non pas, toutefois, de l'autorité cantonale—essentiellement au processus politique, sauf pour un recours au référendum qui donne à l'opinion publique «le dernier mot» dans une dispute. L'Allemagne de l'Ouest a eu recours à un tribunal constitutionnel spécial auquel toutes les disputes sont déferées en tant que juridiction de première instance même si la cause a été introduite devant les tribunaux réguliers avant que l'aspect constitutionnel ne soit soulevé puis ultérieurement déferée au tribunal constitutionnel pour adjudication. Il y a toutefois de nombreuses preuves que certaines normes limita-

court's practice and there seems to be a kind of contradiction in the theoretically powerful role of the court contrasted with its self-limiting image—although litigants both private and public may be making new demands for a more direct policy function by the Court than heretofore.

Australia, beginning with a strong theory of state rights, and of residual powers in the constituent states, has nevertheless managed through judicial interpretation to emerge with a quite strong central government, balanced, however, by the continuing (and even more recently emphasized) assertions of state power offsetting the functional difficulties by the use of inter-state and federal-state agreements wherever social and economic needs required, e.g. transportation.

The United States perhaps is the most obvious example of the impact of the courts on the allocation of power and on the shaping of policy in a federal structure, and powerfully affecting the system's operational dynamics. Ever since Chief Justice Marshall in *Marbury vs. Madison* asserted the right of the Court to review and determine the validity of legislation, by Congress or the States, and ever since the Court discovered the power of the first ten amendments (the Bill of Rights) and later of the 14th Amendment in the hands of determined judges, the role of the Supreme Court of the United States has been the illustration *par excellence* of the candid sharing of political power, by Courts, in a federal system. The irony of the American experience is that it began with an essentially "confederal" attitude and systematically became more and more centralist for varieties of reasons that had to do with westward expansion, war-making and industrialization. All these gave a drive to national policy and development where the federal courts became important agents of clarifying federal power but were not its mainsprings. Indeed, the influence of the South on the Court before the Civil War dramatized for example by the *Dredd-Scott* case, and general economic conservatism from 1880 to 1935 showed certain contradictions in the line of development where the judicial process was both an aid to the evolution of federal power but also a considerable brake on it. The use by the Court of the "due process" clauses of both the Fifth and Fourteenth Amendments, placing limits on federal and state social and welfare legislation from

tives quant au rôle que le tribunal constitutionnel peut jouer dans le domaine de l'établissement des politiques se retrouvent dans la pratique suivie par le tribunal et il semble y avoir une certaine contradiction dans le rôle puissant que le tribunal détient en théorie et l'image restrictive qu'elle s'est créée elle-même—bien que des plaideurs privés et publics semblent exiger à nouveau que le tribunal joue un rôle plus direct dans l'établissement des politiques qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.

L'Australie, qui au départ s'appuyait fortement sur la théorie des droits des États et de l'attribution des pouvoirs résiduels à ces derniers, n'en est pas moins arrivée, par suite de l'interprétation judiciaire, à un gouvernement central passablement fort. Celui-ci est mitigé cependant, par les assertions continuelles (soulignées davantage encore récemment) du pouvoir des États, les difficultés étant aplanies par le recours aux ententes entre États entre le fédéral et les États lorsque les besoins économiques et sociaux le requièrent, e.g. dans le domaine des transports.

Les États-Unis offrent peut-être l'exemple le plus frappant de l'impact qu'ont les tribunaux sur la répartition des compétences et la mise au point des politiques dans une structure fédérale, affectant grandement le dynamisme opérationnel du système. Depuis que le juge en chef Marshall, dans la cause *Marbury vs. Madison*, a affirmé le droit des tribunaux d'examiner et d'établir la validité de la législation, du Congrès ou des États, et depuis que la Cour a découvert la force des dix premiers amendements (le Bill des droits) et plus tard du 14<sup>ème</sup> amendement entre les mains des juges bien décidés, le rôle que joue la Cour Suprême des États-Unis est devenu l'exemple *par excellence* d'une participation franche des tribunaux au pouvoir politique dans un système fédéral. L'ironie de l'expérience américaine vient de ce que, au départ, il s'agit essentiellement d'une attitude «confédérale» qui est devenu systématiquement de plus en plus centraliste pour une foule de raisons (expansion vers l'Ouest, guerres et industrialisation). Toutes ces raisons donnèrent une poussée à la politique et au développement nationaux alors que les tribunaux fédéraux devenaient des agents importants dans le processus de clarification du pouvoir fédéral, sans en être la cause principale. De fait, l'influence du Sud sur la Cour avant la Guerre civile, démontrée de façon dramatique par la cause *Dredd-Scott*, et le conservatisme économique général qui a prévalu de 1880 à 1935 ont mis à jour certaines contradictions dans le développement même du processus judiciaire qui était à la fois une aide et un frein considérable à l'évolution du pouvoir fédéral.



the last quarter of the 19th Century down to the middle years of the New Deal, demonstrated that the judiciary in applying the constitution could be a quite "conservative" force however that concept may be defined.

Yet the overall image of the Supreme Court of the United States is one suggesting the evolution of a powerful tribunal, self-confident, politically aware and ready to undertake policy-making whenever a "case or controversy" was presented to it—(it has no advisory" role).

It must be recognized, however, that apart from the dramatic achievements under Chief Justice Marshall and a few key judges over the generations it was really not until the 1930s from about 1937 onward that the position of the Court in taking a "direct" hand in social and economic policy matured to the point it now has reached—or over-reached. Such historic decisions based upon the First, Fifth and the Fourteenth Amendments, and other provisions, that have led to varied attacks in the matter of racial equality in schools, transportation, accommodation and employment as well as to ordering the restructuring of electoral representation in the States and Federally, are among the best-works of these more recent and candid exercises of power to make fundamental social policy. Directly or indirectly, the Courts may compel legislative and executive action by laying new obligations on the part of those branches of government to re-state and implement the positive law in accordance with the broad policies and principles as enunciated by the Court.

The Canadian experience on many points is more analogous to the Australian than to the American in terms of the technique and the spirit of the judicial function of the Australian Judges—Sir Owen Dixon, for example, is a good example—and the Australian Courts often have been more frankly policy-oriented in argument and decisions, on the interpretation of the Australian Constitution, than has been the case, with some few exceptions, in Canada. Partly this may be the result of the leadership of certain very creative Australian judges on the High Court and partly the role that the Australian Court has had as a "final" court of appeal effectively for a longer period of time than is the case of Can-

ada, l'utilisation par la Cour des clauses visant l'application régulière de la loi des 5<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup> amendements, limitant la législation fédérale et étatique dans les domaines sociaux et du bien-être à compter du dernier quart du 19<sup>ème</sup> siècle jusqu'à mi-chemin dans le «New Deal», a démontré que le pouvoir judiciaire pouvait, en appliquant la constitution, être une force très «conservatrice» (quelle que soit la façon dont on puisse définir ce concept).

Toutefois, l'image que l'on a de la Cour suprême des États-Unis en est une qui montre l'évolution d'un tribunal puissant, sûr de lui-même, averti politiquement et prêt à se lancer dans la formulation de politiques chaque fois qu'une «cause ou une controverse» lui est soumise—(elle n'a pas de rôle «consultatif»).

Il faut admettre, cependant, qu'exception faite des hauts faits qui se sont produits sous le juge en chef Marshall et quelques autres juges-clés au cours des années, ce n'est réellement qu'à compter de 1937 que la position de la Cour dans le domaine de la prise en main «directe» de la politique sociale et économique a progressé au point d'arriver à la situation actuelle, qui est peut-être exagérée. De telles décisions historiques, fondées sur les premiers, cinquième et quatorzième amendements et sur d'autres dispositions, qui ont amené des attaques diverses dans le domaine de l'égalité raciale dans les écoles, le transport, le logement et l'embauche et qui ont également entraîné la restructuration de la représentation électorale dans les États et à l'échelle du pays, figurent au nombre des mieux connus de ces plus récents exercices du pouvoir destinés à établir une politique sociale fondamentale. Directement ou indirectement les tribunaux peuvent forcer une action législative ou exécutive en créant de nouvelles obligations pour ces paliers de gouvernement qui seront obligés de redéfinir et de mettre en œuvre une loi positive conformément aux politiques et aux principes généraux énoncés par la Cour.

Sur plusieurs points, l'expérience canadienne ressemble probablement davantage à l'expérience australienne qu'à l'expérience américaine pour ce qui est de la technique et de l'esprit de la fonction judiciaire mais les juges australiens, sir Owen Dixon, C.J. en est un bon exemple, et le barreau australien ont davantage été franchement orientés vers la formulation d'une politique dans leur argumentation et leurs décisions, relatives à l'interprétation de la constitution australienne, que ce ne fut le cas au Canada, à quelques exceptions près. Ceci vient peut-être en partie du leadership dont ont fait preuve certains juges australiens très créateurs, membres de la Cour suprême de ce pays, et du rôle que le

nada (except for a number of special matters that have gone from Australia to the Judicial Committee until 1968 when all Federal appeals were abolished to the P.C.)

Indeed, the central characteristic of the Canadian experience has been its reliance for almost eighty years on the Judicial Committee in London, a tribunal distant in geography and often in "feel" from the Canadian scene and with Anglo-Canadian techniques of argument at the Bar and of judgment writing by the Bench, not frankly oriented toward analysing the policy alternatives almost always underlying constitutional questions. So generally absent from both argument and decision has been this dealing, in the Canadian tradition, with policy that it is not difficult to identify the several instances where policy in fact has been debated with frankness and skill, at least at the level of the Supreme Court of Canada. Examples such as Duff, C. J.'s judgment in the Reference on the Alberta Press Case, the Supreme Court and Privy Council judgments in the Radio Case and Aeronautics Cases and the Supreme Court judgments, mostly under the leadership of Mr. Justice Rand, in the series of civil liberties' decisions that began with the Boucher Case in 1951, almost exhaust the more conspicuous illustrations of serious policy discussion. For the rest, the Canadian Supreme Court has been influenced significantly in its technique of judicial review by the Privy Council's exegetical search for meaning within the language of the British North America Act itself or through finding answers in the principles of the common law wherever constitutional questions of a non-BNA Act character were before it.

To put it very bluntly the Canadian record of judicial "philosophizing" in the course of interpreting the BNA Act, or in dealing with constitutional principles in general, has been greatly influenced by the "inhibited" standards of the Judicial Committee, and except for the golden moments of the civil liberties decade which seems to have ended with Mr. Justice Rand's departure from the Bench, the Supreme Court has continued to move along a line of conceptual and technical interpreta-

tribunal australien a joué en tant que tribunal de «dernière instance» au cours d'une période plus longue que ce ne fut le cas au Canada (sauf pour un certain nombre de questions spéciales qui sont passées du tribunal australien au Comité judiciaire, jusqu'en 1968, date à laquelle fut aboli tout recours au Conseil privé dans le cas des appels fédéraux).

En effet, la caractéristique principale de l'expérience canadienne vient de ce qu'il fallait s'en remettre durant près de quatre-vingts ans au Comité judiciaire à Londres, un tribunal distant au point de vue géographique et au point de vue compréhension de la réalité canadienne, doté de techniques anglosaxonnes d'argumentation devant le tribunal et de rédaction de jugements par le tribunal. Tout ceci n'étant pas véritablement orienté vers l'analyse des diverses politiques possibles qui sous-tendent presque toujours les questions constitutionnelles. Cette prise en considération de la politique, dans la tradition canadienne, est tellement absente, règle générale, de l'argumentation et des décisions qu'il n'est pas difficile d'identifier les quelques occasions où la politique a, de fait, été discutée avec franchise et habileté, tout au moins au niveau de la Cour suprême du Canada. Les exemples suivants, tels le jugement du juge Duff dans la cause de l'*Alberta Press Reference*, les jugements de la Cour suprême et du Conseil privé dans la cause radiophonique et les causes aéronautiques, et les jugements de la Cour suprême, principalement sous le leadership du juge Rand, dans cette série de décisions sur les libertés civiles qui ont débuté avec l'affaire Boucher en 1951, épuisent presque complètement les illustrations des plus frappantes des discussions sérieuses de politique par les tribunaux. Quant au reste, la Cour suprême du Canada a été fortement influencée dans sa technique de révision judiciaire par la méthode de recherche exegetique du Conseil privé du sens caché des mots en se basant sur le langage même de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou en recherchant les réponses dans les principes du droit commun chaque fois qu'elle avait à décider des questions constitutionnelles dont le caractère ne se rattachait pas à celui de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Disons-le sans ménagements, le dossier canadien, lorsque les tribunaux ont dû mettre sur pied une certaine philosophie pour interpréter l'A.A.N.B., ou s'attaquer aux principes constitutionnels en général, a été fortement influencé par les normes «paralysantes» du Comité judiciaire. Sauf pour cette période d'exception que fut la décennie des libertés civiles, qui semble avoir pris fin lorsque le juge Rand a quitté le Banc, la Cour suprême a continué à s'en tenir à une ligne d'interpré-

on predictably cautious and quite unwilling to be drawn openly into policy discussions or the use of data, social and economic, in furtherance of such an approach.

At the same time, it remains an interesting question whether the dependence upon written constitutions for any statement of great principles is always so necessary after all—apart from the specific problems defining governmental structures and processes, and the distribution of powers in a federal state. For example, two very constitution-minded countries get along with minimal documentation pressing either structures or principles—though both are unitary states, e.g. the United Kingdom and Israel. The U.K., of course, has a great deal more written instrumentalities than is often remembered in Magna Carta through the Petition of Right, the Habeas Corpus Act, the Bill of Rights, the Act of Union, the Act of Settlement, the various Parliamentary Acts affecting the powers of the House of Lords and House of Commons, and some other related instruments. But perhaps more important are the "customs and conventions" of the constitution in which the great battles were fought and which are the true source of the containment of the Royal Prerogative, of responsible government and of the interplay between the political-and-party structures and systems, the constitutional principles and framework. Above all there is the use of the word "constitution" to describe the network of relationships between the individual and the state, many of which have been evolved through ordinary processes of the courts as these deal with private actions at law but where the behaviour of one of the parties gives rise to a principle involving state powers, privileges or immunities of the kind designated as requiring some "constitutional" identification and definition.

The judicial role in The United Kingdom, of course, has never been consciously constitution-oriented as must be the case for federates, with a written constitutional framework. But in at least three ways the U.K. has a very constitution-minded through (i) the interpretation of old and new statutes or instruments involving constitutional principles or governmental structures, (ii) through the evolution of the common law of the constitution coming up through ordinary actions at law and in equity before the courts but involving an issue identifiable as "constitutional"; and (iii) the recognition that there are in over-riding concepts of government

tation conceptuelle et technique très prudente. Elle ne voulait pas, non plus, être attirée dans des discussions publiques de politique ni être forcée d'utiliser des données, sociales et économiques, qui auraient pu se rattacher à une telle façon de procéder.

De plus, il serait intéressant de savoir s'il est toujours nécessaire de s'en remettre aux constitutions écrites pour les déclarations de grands principes—exception faite des problèmes précis de définition des structures et des procédés gouvernementaux et de la répartition des compétences dans un État fédéral. Ainsi, deux pays fortement portés vers les questions constitutionnelles n'ont qu'une documentation minime pour préciser leurs structures ou leurs principes, bien qu'il s'agisse de deux États unitaires: le Royaume-Uni et Israël. Le Royaume-Uni, évidemment, possède beaucoup plus d'instruments écrits que l'on pense généralement, de la Grande Charte à la Pétition des droits, l'Acte d'Habeas Corpus, le Bill des droits, l'Acte d'Union, l'Acte de Succession, les différentes lois du Parlement relatives aux pouvoirs de la Chambre des Lords et des Communes, de même que certains autres instruments connexes. Mais ce qui est peut-être plus important encore, ce sont les «coutumes et conventions» de la constitution au sujet desquelles se sont déroulés les grands combats et qui sont la véritable source de l'encadrement de la prérogative royale, du gouvernement responsable et de la réaction entre les structures et systèmes politiques et partisans, de même que des principes et de la structure constitutionnelle. Il y a de plus de recours au mot «constitution» pour décrire l'ensemble des relations entre l'individu et l'État, plusieurs de ces relations étant le fruit du processus ordinaire des tribunaux qui sont saisis de causes privées, mais où le comportement de l'une des parties entraîne un principe impliquant les pouvoirs de l'État, les privilèges ou les immunités d'un genre qui est classifié comme ayant besoin d'une certaine identification et définition «constitutionnelles».

En conséquence, le rôle du judiciaire au Royaume-Uni n'a jamais été volontairement axé sur la constitution comme ce doit être le cas dans les États fédéraux, dotés d'une structure constitutionnelle écrite. Mais de trois façons, tout au moins, le Royaume-Uni est orienté vers la constitution: 1) par l'interprétation d'anciennes et de nouvelles lois ou d'instruments impliquant des principes constitutionnels ou des structures gouvernementales; 2) par l'évolution du droit coutumier de la constitution qui découle des causes sur des questions de droit ou d'équité portées devant les tribunaux ordinaires mais impliquant une question qui peut être identifiée comme étant



and society to which all statutes and executive orders are presumed to conform. This is the celebrated doctrine of "avoidance" where it is assumed that an open challenge to established constitutional principle is not intended in a given statute—although there is nothing to prevent a supreme 'Diceyan' parliament from wilfully doing so if it chooses.

In Israel the situation is even simpler, or more complex, depending how it is viewed. There the total written constitution in one sense is the fundamental proclamation of the independence of the State, of May 14/15, 1948. To these should be added all the instruments of public law affecting the principles and structure of government remaining from the British mandatory period and continued of course by the new state; as well as those principles of general law and procedure which had within them certain constitutional components for the protection of the subject as described above for the United Kingdom (e.g. Habeas Corpus, "the rule of law" concept, generally operative in administrative law, contract, torts, etc.)

Now the point about both the United Kingdom and Israel is that serious, rights and freedom-minded societies can exist with minimally codified systems of rights; and the role of the judges under these conditions tends to be paradoxically both a good deal more and a good deal less significant in the proportion of specific power allocated to them in the development of constitutional policy as a whole. Yet even here, of course, the Court's role is always crucial. But unlike a federal state, or a state that is both federal and had a Bill of Rights of some kind, there is not in the U.K. or Israel the scope for specific policy-making through the mechanism of judicial interpretation and action, either through a written constitution generally or through a Bill of Rights in particular, or through both. (Of course, not all unitary states are without constitutions. For France has a written constitution containing Bills of Rights types of provisions).

The point of all of this is to emphasize, on the one hand, the role of courts even without elaborate constitutions and Bills of Rights to interpret, at the same time to demonstrate

«constitutionnelle»; et 3) par la reconnaissance du fait qu'il y a certains concepts relatifs au gouvernement et à la société qui sont dominants et auxquels, en principe, tous les statuts et toutes les ordonnances exécutive doivent se conformer. Il s'agit de la célèbre doctrine de «subordination» (avoidance) selon laquelle l'on suppose qu'il n'est prévu aucun dérogation à un principe constitutionnel établi dans quelque statut que ce soit—bien qu'rien n'empêche un parlement suprême (à l'instar de Dicey) de le faire volontairement, s'il le désire.

En Israël la situation est plus simple, ou plus complexe, selon le point de vue. En ce pays, la constitution écrite s'identifie en un sens à la proclamation fondamentale d'indépendance qui remonte aux 14 et 15 mai 1948. A ceci il faudrait ajouter tous les instruments de droit public touchant les principes et la structure du gouvernement qui dataient de l'époque du mandat britannique et qu'a maintenus le nouvel État, de même que ces principes de droit général et de procédure qui comprenaient certaines composantes constitutionnelles pour la protection du citoyen, tels que décrits plus haut pour le Royaume-Uni (e.g. Habeas Corpus, le concept du «principe de la légalité», habituellement en vigueur en droit administratif, au niveau des contrats, la responsabilité civile, et ainsi de suite).

Il en découle donc de l'exemple du Royaume-Uni et d'Israël, que des sociétés sérieuses, qui ont à l'esprit le respect des droits et de la liberté, peuvent exister même avec un minimum de droits codifiés. Le rôle des juges dans ces conditions tend paradoxalement à être beaucoup plus significatif et à la même temps beaucoup moins significatif, quant à la proportion du pouvoir qui leur est alloué au niveau du développement général d'une politique constitutionnelle. Mais même là, évidemment, le rôle du tribunal est crucial. Contrairement à ce qui se produit dans un État fédéral ou dans un État qui est à la fois fédéral et qui possède un Bill des droits d'une sorte ou d'une autre, il n'existe pas au Royaume-Uni ou en Israël de possibilité de mise en œuvre d'une politique précise par l'entremise de l'interprétation et de l'action judiciaire, que ce soit, en général, grâce à une constitution écrite ou, en particulier, grâce à un Bill des droits, ou aux deux. (Évidemment, tous les États unitaires ne sont pas sans constitution. La France possède une constitution écrite qui contient des dispositions du genre de celles que l'on retrouve dans les Bills des droits).

Le but de tout ceci est de mettre l'accent, d'un côté, sur le rôle des tribunaux même s'il n'y a pas de constitution et de Bill des droits élaborés à interpréter, et en même temps

ow varied can be the functions of courts when where there are complex federal or Bill Rights provisions to apply. Perhaps a carefully formulated view of the problem is C.K. Wheare's summary of the role of the Courts in the constitutional process, at least in federates, and it is not without significance that he quotes at some length, Dr. O. D. Skelton, a Canadian:

"Yet it is wise to recall what the function of a court is and how far the judges, the politicians and the people should feel entitled to expect of a court that it should undertake the function of adapting a constitution to the needs of the time. Courts may adapt, but they may not amend. They may follow common sense, but they may not follow mere expediency. They may have opinions but they may not be partisan. They may choose to treat a constitution as a living instrument, but they must treat it first of all as a constitution. And, although it may be wise for a court to give the legislature the benefit of the doubt where there is a doubt, it is no part of a court's duty to do for a legislature or for a majority of the electors what a Constitution has not done for them. Many of these restrictions upon a court's powers and duties are forgotten in discussions which emphasize the great powers which courts in a federal system do possess. It is true that their powers are great. But there are definite limits to their powers. They have a discretion, but it is a discretion within the law and not above the law. 'Courts may modify, they cannot replace. They can revise earlier interpretations as new arguments, new points of view are presented; they can shift the dividing line in marginal cases; but there are barriers they cannot pass, definite assignments of power they cannot reallocate. They can give a broadening construction of existing powers, but they cannot assign to one authority powers explicitly granted to another...'"

démontrer que les fonctions des tribunaux peuvent varier même lorsqu'il y a des dépositions fédérales complexes ou des Bills des droits à faire respecter. Un point de vue prudent sur cette question est formulé brièvement par C. K. Wheare au sujet du rôle des tribunaux dans le processus constitutionnel, tout au moins dans les États fédéraux. Il est significatif qu'il cite assez longuement un Canadien, O. D. Skelton:

«Cependant il est sage de se rappeler quel est le rôle d'une cour et jusqu'à quel point les juges, les politiciens et les gens doivent s'attendre à ce qu'une cour se charge d'adapter une constitution aux besoins du temps. Les cours peuvent adapter, mais elles ne peuvent pas modifier. Elles peuvent prêter attention au bon sens, mais non pas à l'opportunisme. Elles peuvent avoir des opinions, mais ne doivent pas faire preuve de parti pris. Elles peuvent choisir de la considérer avant tout en tant que constitution. Et même s'il est sage de la part de la cour de donner à la législature le bénéfice du doute, là où il y a doute, ce n'est pas dans les fonctions d'une cour de faire pour une législature ou pour une majorité d'électeurs ce qu'une constitution n'a pas fait pour eux. Dans les discussions qui mettent l'accent sur les grands pouvoirs que possèdent les cours dans un régime fédéral, on oublie la plupart de ces restrictions qui ont trait aux pouvoirs et aux fonctions d'une cour. Ils est vrai que leurs pouvoirs sont étendus, mais il y a des restrictions définies à ces pouvoirs. Elles ont une liberté d'action, mais c'est une liberté d'action qui s'inscrit au sein de la loi et non pas au-delà de la loi. Les cours peuvent modifier, elles ne peuvent remplacer. Elles peuvent réviser des interprétations ultérieures, à mesure que de nouveaux arguments, de nouveaux points de vue se présentent; elles peuvent déplacer la ligne de démarcation dans les cas marginaux; mais il y a des barrières qu'elles ne peuvent franchir, des attributions de pouvoir qu'elles ne peuvent réadjudger. Elles peuvent donner aux pouvoirs existants une structure élargie, mais elles ne peuvent attribuer à une autorité des pouvoirs explicitement accordés à une autre...».

Some questions and possible guidelines for role of the Judicial Process in a changing Canadian constitutional structure and system

number of interesting questions now from the present constitutional review program of reform and their effect on the

II. Quelques questions et suggestions quant au rôle possible du pouvoir judiciaire face à une structure et à un régime constitutionnels canadiens en voie de changement.

Plusieurs questions intéressantes découlent de la présente révision constitutionnelle et du programme de réforme ainsi que de leurs

position of the Canadian Courts in the future. These questions may be put as follows:

1. Will the role of the final court of appeal in constitutional matters in Canada be enlarged by the proposed constitutional changes in governmental powers and structures; in now attempting to define the classical principles of government, e.g. responsible government; in possibly having a Bill of Rights in the Constitution, or in possibly entrenching language rights in such a Bill, or outside of it?

2. Will the Courts have a new function to perform dealing with problems of inter-governmental cooperation—province to province and federal-provincial—in the event that such cooperation or consultation is given institutional and “mandatory” definitions in the Constitution?

3. Will the changing character of the Bench, the Bar and the Law Schools influence the methods of analysis to be employed by Courts in constitutional matters and what feedback will such changed methods have on the policy role of Courts and on the making of public policy in general?

4. Are there advantages or disadvantages to be considered in choosing constitutional mechanisms that increase or otherwise vary the role of the Courts as we have known that role heretofore, in Canada, in constitutional matters?

Re. 1: Will there be an enlarged role for judicial action in a reformed Canadian Constitution?

Despite the quite severely self-limiting and strict interpretation traditions, generally, of the Canadian Courts (and of the Judicial Committee) in constitutional matters (except for Rand, J., Duff, C.J., and one or two others) it seems improbable that whatever may be the form of the final court of appeal in constitutional matters, its role is likely to be enlarged by several of the proposals for constitutional change now being considered by all governments. Altogether apart from changing allocations of power that possibly may result from some new statement of distribution between the federal and provincial legislatures, (if any), some of the proposals clearly will require judicial attention in areas now exclusively determined by the “customs and conventions” of the Constitution. If, for example, there is a definition of the nature

effets sur la position des tribunaux canadiens à l'avenir. Ces questions peuvent être formulées ainsi:

1. Le rôle de la cour de dernière instance dans les questions constitutionnelles au Canada sera-t-il élargi par les changements constitutionnels proposés au niveau des pouvoirs et des structures du gouvernement; par la tentative actuelle de définition des principes classiques de gouvernement, e.g. le gouvernement responsable; par la possibilité d'inclure un Bill des droits dans la constitution ou dans la possibilité de réserver dans un tel Bill ou même ailleurs, des droits linguistiques?

2. Les tribunaux auront-ils un nouveau rôle à jouer face aux problèmes de coopération intergouvernementale—entre deux provinces ou entre le fédéral et les provinces—advenant qu'une telle coopération reçoive une définition institutionnelle et «obligatoire» dans la constitution?

3. Le caractère changeant du Banc, du Barreau et des facultés de Droit influencera-t-il les méthodes d'analyse qui seront utilisées par les tribunaux dans les questions constitutionnelles et quel effet la réaction auront ces méthodes modifiées sur le rôle politique des tribunaux et sur la mise en œuvre d'une politique gouvernementale générale?

4. Y a-t-il des inconvénients ou des avantages dont il faut tenir compte lorsqu'il s'agit de choisir entre des mécanismes constitutionnels qui augmentent ou modifient le rôle des tribunaux, tel que nous l'avons connu jusqu'à ce jour, au Canada, dans les questions constitutionnelles?

Quant à la question 1: Le rôle du judiciaire sera-t-il augmenté dans une constitution canadienne réformée?

Malgré de rigoureuses traditions d'auto-restriction et d'interprétation stricte, en général, des tribunaux canadiens (et du Comité judiciaire) dans les questions constitutionnelles (exception faite des juges Rand, Duff et quelques autres) il semble peu probable qu'une quelconque soit la forme définitive qu'empruntera le tribunal de dernière instance dans les questions constitutionnelles, son rôle sera élargi, si l'on se base sur plusieurs des suggestions de réforme constitutionnelle qu'étudient présentement tous les gouvernements. En plus de la nouvelle répartition des compétences entre le fédéral et les provinces qui peut-être en découler, (s'il y en a une), certaines des suggestions nécessiteront définitivement l'intervention des tribunaux dans des domaines qui sont actuellement exclusivement déterminés par les «coutumes et les con-



nd operation of responsible government; the status and power of the Governor General; the legal position of political parties (as some have suggested) such constitutional language, however skilfully drafted, will in the early years of the new provisions clearly be an invitation to frequent judicial review and interpretation. However, even if these new principles were to be well fitted within the existing traditions of Canadian constitutional interpretation, the insertion of a Bill of Rights manifestly will require a degree of judicial participation in both the negative and positive aspects of policy making that may far exceed what is presently the customary Canadian pattern. The draft federal Charter of Human Rights, for example, cannot be imagined as having anything but the most comprehensive impact on litigation, on new standards by which to judge legislative, executive and administrative behaviour, as well as on new principles and procedures to command the legislative and executive branches of the Government to take action or to interrupt such action in areas of important public policy, in the name of the higher norms of the Charter or Bill of Rights itself. The possible scope for such directives by the Court can be envisaged by considering the scope of the directives given by the Supreme Court of the United States in the School Segregation and reapportionment cases. To a very large extent, the areas and dimension of judicial participation will depend upon the initiatives of the Bar, and of governments, demanding the attention of the Courts to these new provisions and the response of the Bench in moving within a quite unaccustomed field of action, at least in this first period.

Similarly, if Language Rights are to be included in such a Charter or Bill of Rights, or if they are entrenched outside of such a Charter but in the Constitution elsewhere, many interesting questions will arise as to how much new authority will have been given to the Courts to measure standards of federal and provincial legislative and administrative action in accordance with the litigated standards for such rights, brought to the attention of the Courts by various levels of government or by private actions. In any event these possibilities envisage a much more

ventions de la constitution. Si, par exemple, on y définit la nature et le mode d'opération du gouvernement responsable; le statut et les pouvoirs du Gouverneur-général et la position juridique des partis politiques (comme certains l'ont suggéré), un tel langage constitutionnel, quelque adroitement établi qu'il ait été, pourrait entraîner, dès les premières années après l'adoption de ces nouvelles dispositions, une révision et une interprétation judiciaires fréquentes. Toutefois, même si ces nouveaux principes devaient être bien incorporés aux traditions déjà existantes au niveau de l'interprétation de la constitution canadienne, l'insertion d'un Bill des droits nécessitera de toute évidence la participation, jusqu'à un certain degré, du pouvoir judiciaire dans les aspects positif et négatif de l'établissement des politiques, ce qui pourrait fort bien dépasser la pratique habituelle au Canada. Il faut reconnaître qu'un projet fédéral de Charte des droits de l'homme ne peut qu'avoir un impact considérable sur les procès, sur de nouvelles normes sur lesquelles se baser pour juger du comportement législatif, exécutif et administratif, de même que sur les nouveaux principes et procédés sur lesquels se baseraient les tribunaux pour ordonner aux pouvoirs législatif et exécutif de prendre telle mesure ou d'interrompre telle mesure dans des domaines importants de politique sociale, en se basant sur les plus hautes «normes» de la Charte ou du Bill des droits. L'ampleur possible des directives qui pourraient donner les tribunaux peut s'imaginer si l'on considère l'envergure des directives données par la Cour suprême des États-Unis dans les questions de déségrégation scolaire et du nouveau partage des écoles. Dans une très grande mesure, les secteurs dans lesquels s'exercera cette participation des tribunaux et l'envergure de cette participation dépendront des initiatives du Barreau et des gouvernements à forcer les tribunaux à porter leur attention sur ces nouvelles dispositions et de la réponse du Banc qui devra se mouvoir dans un champ d'action auquel il est peu habitué, tout au moins au cours de cette première période.

De la même façon, si les droits linguistiques doivent être inclus dans une telle Charte ou un tel Bill des droits, ou s'ils font l'objet d'une réserve constitutionnelle, à l'extérieur de la Charte mais ailleurs à l'intérieur de la constitution, il en découlera d'intéressantes questions car il s'agira alors de déterminer la portée de ces nouveaux pouvoirs des tribunaux afin d'étudier les normes respectées par l'action législative et administrative des gouvernements fédéral et provinciaux, en égard aux prétentions contestées pour de tels droits, qui seraient portés à l'attention des tribunaux

dynamic use of litigation to both stimulate policy and its judicial interpretation and application and envisage perhaps, even more, an increasing confidence in the judicial process to perform such functions in the name of adjudication, functions which heretofore had a high degree of autonomy in the administrative or legislative branches of the government with policy generally reserved to government itself, to initiate and administer.

Yet the moment it is admitted that greater precision is desired in any statement of so-called "rights", through a Charter or otherwise, it must at the same time be admitted that Courts are going to be required to determine their meaning and application. Whether there are social gains or losses here in terms of new protections on the one hand, or the disutility of too broadly shared power on the other, remains to be seen. But a new level of duties will clearly be assigned to the courts, and particularly the final court of appeal in constitutional matters, and correspondingly some new sense of self-limiting caution will now equally be necessary in the operations of the legislative and executive processes.

## Re. 2: The Courts and Inter-Governmental Cooperation\*

If the above description of the potentially changing role of the Canadian judiciary suggests a new dimension, such a change will perhaps be even more striking should any future Constitution institutionalize methods of inter-governmental cooperation. On the simplest level disputes between Provinces or the federal and provincial governments could, of course, be dealt with through providing original jurisdiction in any final court of appeal in constitutional matters. But this should present no particular novelty although any increase in such litigation may require new standards of juridical analysis since now the issues will often be no longer related essentially to the classical questions of the distribution of powers; rather there will be presented new questions having to do with governmental rights and duties, under some as yet "novel" and unclear theories of Canadian federalism, requiring of governments to cooperate or con-

par les divers paliers de gouvernement ou par des particuliers. De toute façon, toutes ces possibilités laissent prévoir un recours beaucoup plus dynamique au procès pour à la fois stimuler la politique de même que son interprétation et sa mise en œuvre judiciaire, et pour envisager, peut-être davantage encore, une confiance grandissante que le système judiciaire puisse exercer de telles fonctions qui jusqu'à ce jour, jouissaient d'un haut degré d'autonomie aux paliers administratif et législatif du gouvernement, l'établissement et l'administration de la politique étant généralement laissée au gouvernement lui-même.

Dès que l'on admet qu'une plus grande précision est nécessaire dans toute déclaration de soi-disants «droits», que ce soit dans une charte ou autrement, il faut admettre de même coup qu'il faudra recourir aux tribunaux pour déterminer leurs significations et leur application. Il faudra attendre pour savoir s'il s'agit de pertes ou de gains sociaux en termes, d'un côté, de nouvelles protections ou, de l'autre, de l'inutilité d'un pouvoir trop largement distribué. Mais un nouveau niveau de devoirs seront dévolus aux tribunaux, et particulièrement au tribunal de dernière instance en matières constitutionnelles, et par la même occasion il sera également nécessaire de faire preuve d'un nouveau sens de prudence dans l'utilisation des procédés législatifs et exécutifs.

## Quant à la question 2: Les tribunaux et coopération intergouvernementale\*

Si la description qui précède du rôle potentiellement changeant du système judiciaire canadien suggère une nouvelle dimension, un tel changement sera peut-être encore plus frappant advenant qu'une éventuelle nouvelle constitution «institutionnalise» des méthodes de coopération intergouvernementale. Pour ramener ceci au niveau le plus simple, les disputes entre provinces ou entre le gouvernement fédéral et les provinces pourraient, évidemment, être réglées grâce à la création d'une juridiction originale dans tout tribunal de dernière instance pour les questions constitutionnelles. Ceci n'entraînerait rien de tellement nouveau bien que toute augmentation des causes de ce genre pourrait nécessiter de nouvelles normes d'analyse juridique puisque, désormais, et fréquemment, les problèmes seraient plus essentiellement reliés à la question classique de la répartition des compétences: il se présenterait plutôt de nouveaux p-

\*This paper does not discuss the Court's specific role in dealing with provisions for amendment or delegation. But these other principles analyzed here apply *mutatis mutandis*.

\*Ce document ne traite pas du rôle précis du tribunal relativement aux dispositions d'amendement ou de délégation de pouvoirs. Mais les autres principes qui sont analysés s'appliquent, *mutatis mutandis*.

ult whenever some essential common interest was involved, should that obligation to consult or cooperate now be incorporated in constitutional terms in any new instrument.

It will at once be evident how sensitive and difficult it will be to convert the practices of the presently voluntary and strategic negotiations and cooperation between governments, to constitutional rights and duties that may be subjected to the compulsion of Courts and the burdens of litigation. Clearly the advantages of compulsory cooperation may have to be considered against the disadvantages of the reduction in the political discretion that may seem essential to the federal or provincial governments as they view their own problems and strategies from time to time. Yet if the demand for federal-provincial operation and consultation is as insistent and as extensive as it often has been in recent times, it is not unlikely that there will be demands to "compel" that consultation not only as a matter of political custom or tradition but as a matter of constitutional duty. It will be a markedly different federal system if the Federal Government or any province or group of Provinces can be compelled to consult and to cooperate and their legislatures ordered to take action or to stop action, until some standard of consultation and cooperation among them has been compelled either as set out specifically in the Constitution or as interpreted and developed on the basis of some general principles therein and the Courts themselves.

Any such program of constitutional reform must accept the reach of the judicial arm quite beyond any contemporary Canadian experience in dealing with high policy other than these questions that have come before the Supreme Court or the Privy Council through traditional requirements of interpreting the British North American Act or formulated large principles of the "common law" of the Constitution. But little of this experience fully prepares Canadian society for the prospect of having judges command legislatures to cooperate, for example, in the coordination of their budgets or not to take steps through executive action to market their securities without the permission of some common agency. This may be an extreme illustration of the consultative or cooperative technique

blèmes relatifs aux droits et aux devoirs des gouvernements, aux termes de certaines théories encore «nouvelles» et claires au sujet du fédéralisme canadien, de collaborer ou de consulter chaque fois qu'un intérêt commun essentiel est en jeu, si cette obligation de coopérer ou de consulter est incorporée en termes constitutionnels dans tout nouvel instrument.

Il est d'emblée évident qu'il sera délicat et difficile de convertir la coopération et les négociations volontaires et stratégiques entre gouvernements en des droits et des devoirs constitutionnels qui pourraient être soumis à la contrainte des tribunaux et au fardeau des procès. Évidemment, les avantages de la coopération obligatoire devront peut-être être étudiés en regard des inconvénients qui résulteraient d'une diminution de la discrétion politique qui pourrait paraître essentielle aux gouvernements fédéral et provinciaux, lorsqu'ils revisent de temps à autre leurs propres problèmes et stratégies. Toutefois, si les exigences de coopération et de consultation fédérales-provinciales sont aussi poussées que ce fut le cas bien souvent ces derniers temps, il n'est pas impossible que l'on «force l'existence de cette consultation, non seulement comme pratique ou sagesse politique mais comme obligation constitutionnelle. Nous aurons un système fédéral bien différent si le gouvernement fédéral ou une province ou un groupe de provinces peuvent être tenus de se consulter ou de collaborer et si leurs corps législatifs peuvent être tenus d'agir de telle façon ou d'arrêter d'agir de telle façon, jusqu'à ce que des normes relatives à cette consultation et à cette collaboration puissent être arrêtées par les parties intéressées, conformément soit aux dispositions précises de la constitution soit aux interprétations ou mises au point des tribunaux eux-mêmes qui se baseraient sur certains principes généraux contenus dans la constitution.

Tout programme de réforme constitutionnelle de cet ordre doit accepter une intervention judiciaire bien au-delà de toute expérience canadienne contemporaine, lorsqu'il s'agit d'une question de politique autre que ces questions qui ont été soumises à la Cour suprême ou au Conseil privé selon les exigences traditionnelles d'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou selon la formulation de principes généraux basés sur le «droit commun» de la constitution. Mais cette expérience ne prépare pas la société canadienne à voir les juges ordonner aux corps législatifs de collaborer afin, par exemple, de coordonner leurs budgets, ou de ne pas prendre de mesures exécutives pour émettre leurs obligations sur le marché sans avoir obtenu la permission d'une quelconque



constitutionalized to the point where judges are given a degree of discretion to intervene not dissimilar from commands by the Supreme Court of the United States that the state legislatures should move toward desegregation by legislative and executive action, with all "deliberate speed", reporting back from time to time to the Courts, as required. Finally, on this point some new degree of political insight will be required of the judges, but there is no reason to believe that they would not have the wisdom to employ their authority within those reasonable bounds intended by such constitutional changes—namely, to make new systems of federal-provincial cooperation, now institutionalized, work as well as possible but subject to countervailing realities of leaving governments severely alone up to the last alternative moments before such judicial intervention would be justified. Yet the Courts in their timing will largely be in the hands of the litigants who will choose the issues and the time for their actions.

### Re. 3: The Capacity of the Bar and the Bench to play these new roles

It is unlikely that the introduction of these new roles for the Bench, in the operation of the new constitutional concepts and procedures, will present undue (technical) difficulties—except for those governments which valued the absolute discretion of the older "voluntary" days of intergovernmental cooperation. Nevertheless, it would be wise to recognize that theories of strict interpretation, of finding "simplistic" answers within the framework of the "new" constitutional document itself, may not suffice for the enlarged scope of interpretation and action now presented by a Bill of Rights, a system of language rights, the definition of responsible government, and the institutionalizing of consultation and cooperation in a "new" federalism. Clearly the magnitudes of potential litigation and of judicial responsibility will have altered substantially, and in turn may well influence the volume of actions in the Courts initiated both from the public and private sector.

Will the next generation of Canadian judges, and will the Canadian Bar functioning within the established adversary tradition, be able to meet, constructively, these new challenges to having them play ever more sophis-

agence commune. Ce qui précède peut s'avérer un exemple extrême de la technique de consultation ou de collaboration prévue par la constitution, les juges obtenant alors un certain droit d'intervention semblable à celui par lequel la Cour suprême des États-Unis indique aux assemblées législatives des États qu'elles devraient, par des mesures législatives et exécutives, agir en fonction de la déségrégation avec toute «la vitesse utile», et faire rapport aux tribunaux de temps à autre, telle que prescrit. Enfin, à ce sujet, les juges devront faire preuve d'un nouveau degré de perspicacité politique, mais rien n'indiquant qu'ils n'auraient pas la sagesse d'utiliser leur autorité à l'intérieur des limites raisonnables prévues par de telles modifications constitutionnelles—nommément, pour voir à ce que les nouveaux systèmes de coopération fédérale-provinciale, qui feraient désormais partie de nos institutions, fonctionnent aussi bien que possible, le tout sujet au principe qu'ils doivent ne pas intervenir auprès des gouvernements jusqu'au dernier moment précédant une intervention judiciaire justifiée. Toutefois, leur calcul du temps dépendra largement des parties en litige qui choisiront elles-mêmes les questions à débattre et le moment du recours aux tribunaux.

Quant à la question 3: La capacité du Barreau et du Banc de jouer ces nouveaux rôles.

Il est peu probable que le fait de confier ces nouveaux rôles au Banc, pour ce qui est de sa mise en œuvre de nouveaux concepts et de nouvelles procédures constitutionnelles, entraîne des difficultés (techniques) insurmontables—sauf pour ces gouvernements qui chérissaient la discrétion absolue du tiers de la coopération intergouvernementale «volontaire». Néanmoins, il serait sage d'admettre que les théories d'interprétation stricte, le recours à des réponses «simplistes» trouvées à l'intérieur même du «nouveau» document constitutionnel, pourraient ne pas suffire à l'éventail plus vaste d'interprétation et d'action désormais créé par l'introduction d'un Bill des droits, d'un système de droits linguistiques, d'une définition du gouvernement responsable et l'institutionnalisation de la consultation et de la coopération dans le «nouveau» fédéralisme. Il est évident que l'importance des litiges possibles et de la responsabilité judiciaire aura été modifiée sensiblement et qu'à son tour elle pourrait influencer le volume de causes inscrites devant les tribunaux tout aussi bien par le secteur privé que par le secteur public.

La nouvelle génération des juges canadiens, et le Barreau canadien qui œuvre à l'intérieur d'une tradition bien établie de parties adverses, seront-ils capables de faire face, de façon constructive, à ces nouveaux défis qui se

ated roles in the management of Canadian federalism? Some doubts may be raised about expectations here. Much depends upon the quality of the men involved and upon the character of legal education itself and the willingness of the Bench to relate the new roles to the kind of informational input, or sources of authority, which heretofore cautious Canadian Courts have been reluctant to accept—sources now to be supplied by government documents or the behavioural sciences. It is highly probable, however, that once given the fact of constitutional change and that such a new role must be played, there is every reason to believe that the Courts, the Bar and the Universities will respond accordingly. But there may be a period of at least a decade or more within which Canadian judges, and more particularly the final "constitutional" tribunal, will be finding their way toward the appropriate balance to be found in performing these new and even more direct policy-making functions. Moreover, once such doctrinal changes take place in the key areas referred to, decisions which they will likely have pervasive effects through the whole of the constitutional process. It would be unlikely to discover that the new judges will be reluctant to discuss frankly the policy content in cases concerned with the distribution of powers, while having such inhibitions in their interpretative tasks affecting the Bill of Rights or the new institutions of federal-provincial cooperation.

4: What are the possible advantages or disadvantages because of these prospective changes in the role of the Courts and National Policy?

Central to the above analysis has been the assumption that Canadian federalism for over a hundred years, on the whole, has been a considerable success in the management of a very complex country whose linguistic, geographic and economic divisions, and regional disparities, have created tensions, possibly exacerbated also by certain structural weaknesses in the forms, principles and operations of the governments concerned. Indeed this success has been achieved despite some very obvious distortions in the Canadian constitutional development because of a local government crisis generally on the part of the Judicial Committee and the enlargement of *de facto* central authority because of depression, war and post-war needs. Viewed realistically therefore, an enlargement of the role of the Courts (Now exclusively Canadian) may possibly signify some corresponding reduction in

amèneront à jouer un rôle encore plus complexe dans l'administration du fédéralisme canadien? Il est possible de soulever certaines doutes à ce sujet. Cela dépendra en grande partie des hommes impliqués, du caractère de l'éducation juridique elle-même et de la volonté du Banc de rattacher ces nouveaux rôles aux informations disponibles, ou sources faisant autorité (jusqu'à ce jour les tribunaux canadiens prudents n'étaient pas disposés à les accepter); sources qui se retrouvent dans les documents gouvernementaux et au sein des sciences du comportement. Toutefois, il est fort probable qu'une fois établi le changement constitutionnel et le fait que ce nouveau rôle doit être joué, et tout porte à le croire, les tribunaux, le Barreau et les universités agiront en conséquence. Mais il pourrait y avoir une période de dix ans ou plus au cours de laquelle les juges canadiens, et plus particulièrement le tribunal constitutionnel «de dernière instance», chercheront cet équilibre approprié au fur et à mesure qu'ils s'acquitteront de ces nouvelles fonctions qui seront souvent plus directement reliées à l'établissement des politiques. De plus, une fois que ces changements de doctrine ne seront produits dans les secteurs-clés déjà mentionnés, les décisions sur ces questions auront probablement des effets qui toucheront l'ensemble du processus constitutionnel. Il est peu probable que nous découvriions que les mêmes juges craindront de discuter franchement le contenu politique de la répartition des compétences s'ils n'étaient pas inhibés lorsqu'ils ont joué leur rôle d'interprétation du Bill des droits ou des nouvelles institutions de coopération fédérale-provinciale.

Quant à la question 4: Quels sont, par rapport à ces changements proposés, les avantages et les inconvénients du rôle des tribunaux en regard de la politique nationale?

L'hypothèse sous-jacente à l'analyse qui précède est que le fédéralisme canadien, depuis plus d'une centaine d'années, s'est avéré, en général, un succès considérable face aux problèmes de l'administration d'un pays très complexe dont les divisions linguistiques, géographiques et économiques et les disparités régionales ont créé des tensions (peut-être aggravées également par certaines faiblesses de structure dans les principes et les façons de procéder des gouvernements en cause). En effet, ce succès a été réalisé malgré certaines distortions très sensibles dans le développement constitutionnel canadien, en raison principalement d'un préjugé favorable du Comité judiciaire vis-à-vis les provinces et de l'élargissement *de facto* de l'autorité fédérale en raison de la crise économique de 1929, de la guerre et des besoins de l'après-guerre. En l'envisageant de façon réaliste, on voit que

the discretionary political position of the legislative and executive branches of all governments. Yet the plain fact remains that judges can not replace politicians or civil servants in conducting the regular business of government and for the most part, the mass of traditional business doubtless will be carried on as heretofore by elected leaders and their permanent officials. What will change, however, is the ability of one or more governments to act beyond, or outside, or not within the spirit of a more detailed constitution; and indeed in some cases governments will find that they may be compelled to take actions because the Constitution or the Courts have said so, actions that previously (today) they otherwise might have been able to refuse or at least to have politically determined for themselves; whether they would act, and when. While judges, law and "constitutions" are familiar and indispensable to the operations of any civilized society, the degree of acceptable interventions in policy-making will depend both upon the Constitution itself and the political-constitutional tradition. The two extremes in the English-speaking world are the United Kingdom, with the judges compounding the absence of a written constitution by a theory of self-limitation, in contrast to the United States where the Supreme Court has escalated its constitutional status within a written constitution to become truly the third branch of government in administrative fact as well as in constitutional theory. It is unlikely that Canada or Canadian judges will quickly leap to achieve the often controversial heights of the Supreme Court of the United States; but it is certainly to be expected that the possible introduction of some of the critical changes now being discussed for a future Canadian Constitution inevitably may enlarge the role of the judicial process in policy-making, however cautious the Canadian tradition heretofore may have been. Considering the threats to Canadian federalism and solidarity that have appeared in recent years, it very well may be that a shift of some power from the purely political-administrative plane to a constitutional-judicial level might, in fact, help to bring some new measure of stability into the relations of all the governments concerned.

l'élargissement du rôle des tribunaux (maintenant exclusivement canadiens) pourrait peut-être amener une réduction proportionnelle de la discrétion des secteurs législatif et exécutif de tous les gouvernements. Il n'en demeure pas moins que les juges ne peuvent pas remplacer les politiciens ou les fonctionnaires lorsqu'il s'agit de conduire les affaires régulières de l'État et que la masse de cette tâche traditionnelle sera sans doute accomplie comme par le passé par les représentants élus et leurs fonctionnaires permanents. Ce qui changera, toutefois, c'est cette possibilité qu'avaient un ou plusieurs gouvernements d'agir au-delà, ou à l'extérieur, des limites fixées par l'esprit d'une constitution plus détaillée. Il peut arriver en certains cas que les gouvernements soient forcés de prendre telle ou telle mesure parce que la constitution ou les tribunaux en ont ainsi décidé, mesures que, dans le passé (actuellement), ils auraient peut-être pu refuser de prendre. Tout au moins ils auraient pu décider eux-mêmes s'ils les prendaient et à quel moment. Tandis que les juges, les lois et les constitutions sont connues et indispensables à la bonne marche de toute société civilisée, le degré d'intervention acceptable au niveau des politiques dépendra à la fois de la constitution elle-même et de la tradition politico-constitutionnelle. Dans le monde anglophone, les deux extrêmes sont le Royaume-Uni, où les juges compensent l'absence d'une constitution écrite par une théorie d'auto-limitation et les États-Unis, où la Cour suprême a haussé son statut constitutionnel à l'intérieur d'une constitution écrite, devenant effectivement un troisième palier de gouvernement tout aussi bien du point de vue administratif que du point de vue de la théorie constitutionnelle. Il est peu probable que le Canada ou les juges canadiens atteignent rapidement les hauteurs souvent controversées de la Cour suprême des États-Unis, mais il faut certainement s'attendre à ce que l'introduction possible de certains de ces changements critiques que l'on discute présentement en prévision d'une éventuelle nouvelle constitution canadienne accroisse inévitablement le rôle du pouvoir judiciaire dans l'établissement de politiques, quelque prudente que puisse avoir été jusqu'à ce jour la tradition canadienne. Compte tenu des facteurs qui ont menacé le fédéralisme canadien et notre solidarité ces dernières années, il est fort possible que le transfert d'une partie des pouvoirs au niveau purement politique et administratif au niveau constitutionnel et judiciaire puisse, en fait, aider à la création d'une nouvelle stabilité dans les relations des gouvernements en cause.

The necessary, symbolic and effective, "primacy" of the Federal Government that

La «primauté» nécessaire, symbolique et efficace du gouvernement fédéral, qui fonde



would underlie a united Canada, if federalism is to be meaningful for all Canadians, might well appear less "threatening" to strong provinces if there are now to be courts, principles and procedures available to the provinces which may adjudicate upon and mediate sensitive conflicts without leaving these almost exclusively to the bargaining of a political process (as now is the case), with its postures, its games and its risks. The "depoliticizing", wherever feasible, of the Canadian intergovernmental future, could become part of the grand strategy for achieving a viable federalism, and in aid of that objective the judicial process, with new principles and procedures to be applied and interpreted, may prove to be a major instrument, a source, of dialogue and acceptable decision-making.

Extracted from document 81(2)  
Related Propositions

SUBJECT: A JUDICIAL SYSTEM FOR  
CONFEDERATION

A judicial system for confederation with particular reference to the Supreme Court and its organizations.

3.37 All superior, district and county court judges (as presently defined both for Quebec and the other provinces by section 96 of the BNA Act) shall be appointed by the federal Government after consultation with the respective provinces where such appointments are to take place.

COMMENT:

The present system of exclusive federal appointments to Superior, District and County Courts, without provincial participation, may be an anachronism.

3.38 Superior, district and county court judges shall hold office during good behaviour until retirement, and shall be removable only by the Governor General upon address of the Houses of the Parliament of Canada, in accordance with present practice.

3.39 Study shall be given to the re-organization of the Supreme Court of Canada into three chambers namely, a Common Law Chamber, a Civil Law Chamber and a Constitutional Law Chamber.

3.39 Comment:

The Propositions 3.13.39 to 3.15.44 in this section deal with the composition and func-

Canada uni (nécessaire si le fédéralisme doit être significatif pour tous les Canadiens), pourrait fort bien paraître moins «menaçante» aux provinces fortes s'il y avait désormais des tribunaux, principes et processus disponibles aux provinces qui pouvaient se prononcer en cas de conflits délicats, au lieu de laisser la réponse à ces questions presque exclusivement à la négociation politique (comme c'est le cas présentement) avec ses prises de position, ses jeux de coulisse et ses risques. La «dépolitisation», chaque fois qu'elle est possible, des relations intergouvernementales au Canada pourrait devenir partie intégrante de cette grande stratégie destinée à obtenir un fédéralisme viable. Pour arriver à cet objectif le pouvoir judiciaire, à l'aide de nouveaux principes et de nouvelles procédures qu'il devra appliquer et interpréter, pourrait s'avérer un instrument et une source de dialogue importants dans la prise de décisions acceptables.

Extrait du document 81(2)  
Propositions connexes

SUJET: SYSTÈME JUDICIAIRE DE LA  
CONFÉDÉRATION ET MENTION  
SPÉCIALE DE LA COUR SUPRÊME ET  
SA COMPOSITION

3.14.37 Tous les juges des cours supérieures, de district et de comtés (tels qu'actuellement définis au chapitre 96 de l'A.A.N.B. pour le Québec et les autres provinces) seront nommés par le gouvernement fédéral après des consultations avec la province où la nomination doit prendre effet.

INTERPRÉTATION

1. Le système actuel de nomination aux Cours Supérieures, de District et de Comté provenant inclusivement du fédéral sans participation provinciale est peut-être un anachronisme.

3.14.38 Les juges des cours supérieures, de district et de comtés, moyennant une probe conduite seront en fonctions jusqu'à leur retraite et ne pourront être demis que par le gouverneur général après une demande expresse des deux chambres du Parlement canadien, selon la pratique actuelle.

3.15.39 La réorganisation de la Cour Suprême du Canada en trois bancs, nommément le banc du droit coutumier, le banc du droit civil et le banc du droit constitutionnel sera étudiée.

3.15.39 1. Les propositions de 39 à 44 dans ce chapitre traitent de la composition et des fonctions de la Cour Suprême du Canada.

tions of the Supreme Court of Canada. They attempt to deal with a long standing complaint that six of the Court's nine members are common law trained and that appeals from Quebec are heard by men untrained in the civil law and vice versa. Similarly, criticism that a purely "federally" appointed Court with a preponderance of non-Quebec judges tends not to give adequate weight to the civilian-Quebec approach to constitutional law warrant the development of a Constitutional Law Chamber as described. This method is preferable to establishing a separate Supreme Constitutional Court for a variety of reasons the most important one of which is the fact that a very large number of so-called constitutional questions come up the ordinary civil law or common law route of a private law action. There is much to be said therefore for the membership in the Court seized of its general business to therefore be equally seized of constitutional issues whether these arise directly or indirectly through litigation or reference.

2. The participation of the Provinces in appointments to the Supreme Court will remove the allegations—whether substantial or not—of exclusive federal influence on appointments. Finally, some mechanism for direct federal-provincial or inter-provincial disputes settlement has long been overdue as evidenced, for example, by the *ad hoc* tribunal established to deal with the Federal-Saskatchewan dispute over seed grains a generation ago.

3.14.40 All appointments to the Court shall be made in accordance with procedures similar to those provided for appointments to superior, district, and county courts subject to the effect of propositions 3.14.41 and 3.14.42 following.

3.14.41 Study shall be given to the question whether in the composition of the Supreme Court not less than one-third of the membership shall be appointed from the province of Quebec and whether only such judges from Quebec shall sit upon civil law appeals in the Civil Law Chamber (if established)

3.14.42 Study shall be given to the question whether only common law judges shall be members of the Common Law Chamber of the Supreme Court (if established)

3.14.43 Study shall be given to the question whether the Constitutional Law Chamber, if established, shall be made up of judges drawn from the other chambers of the court.

3.15.44 The jurisdiction of the Supreme Court shall so far as possible be limited to questions of law or mixed questions of fact

Elles tentent d'aborder la plainte que six de neuf membres de la Cour ont de l'expérience dans le droit coutumier et que les cours de cassation au Québec sont formées de gens non compétents dans le droit civil et vice-versa. De même la critique d'une cour strictement nommée par le fédéral avec une prépondérance sur les juges non québécois donnant pas assez de poids à l'approche québécoise sur la loi constitutionnelle pourrai justifier le développement d'un Banc de la Cour Constitutionnelle. Cette méthode est préférable à l'établissement séparé d'une Cour Suprême Constitutionnelle pour une série de raisons, la plus importante étant le fait que plusieurs questions soit-disant constitutionnelles sont soulevées par des procédures légales privées relevant des domaines du droit coutumier ou code civil. Il serait donc bon de considérer que les juges d'une Cour saisis des causes générales soient aussi saisis des causes constitutionnelles que ces dernières soient référées ou en litige.

2. La participation des provinces pour les nominations à la Cour Suprême enlèvera les allégations, substantielles ou non, d'influence fédérale exclusive sur les nominations. Quelques mécanismes dans le but de régler des différends interprovinciaux ou fédéraux-provinciaux se font sentir depuis longtemps tel que démontré par le tribunal *ad hoc* établi une trentaine d'années passées pour traiter de la dispute entre le Fédéral et le Saskatchewan sur une question de grains de semence.

3.15.40 Toute nomination à la Cour Suprême sera conformée aux procédures établies pour la nomination aux cours supérieures, de districts et de comtés sous les provisions des propositions 41 et 42.

3.15.41 Étude sera faite de la question à savoir si, dans la composition de la Cour Suprême, non moins d'un tiers des membres seront nommés de la province du Québec et à savoir si seuls les juges du Québec pourront être saisis des appels en droit civil au banc de droit civil (si ce dernier devait être établi).

3.16.42 Étude sera faite de la question à savoir si seuls les juges en droit coutumier pourront devenir juges au banc du droit coutumier de la Cour Suprême (dans l'échéance où ce banc serait constitué).

3.16.43 Étude sera faite de la question à savoir si le banc du droit constitutionnel, s'il devait être établi, sera constitué à partir de juges des autres bancs de la Cour Suprême.

3.16.44 La juridiction de la Cour Suprême sera limitée autant que possible à des questions de droit ou à des causes de faits et de droit à

and law; stated cases forwarded from provincial courts of appeal; and references by the Federal Government on any question upon which it seeks the opinion of the Court. The Court shall also have original jurisdiction in any dispute between the Federal Government and any province or between two or more provinces.

### QUEBEC—SECTION 3

Extracted from document 81(2)  
Related Propositions

#### SUBJECT: IV—JUDICATURE CONSTITUTIONAL COURT

3.24 It would be advisable that the constitution provide for establishment of a constitutional court, determining its composition and jurisdiction. At least two thirds of this court's judges should be appointed by state governments.

Comments

In any federal system, the tribunal which, in the last resort, interprets the constitution plays the rôle of arbiter between the orders of government; it is therefore essential that its establishment composition and jurisdiction be determined by the constitution itself, as it is in most federations.

The Constitutional Court should of course have jurisdiction over interpretation of Canadian constitution. This jurisdiction should be exclusive, all constitutional questions being automatically referred to it. It would also be necessary to stipulate how the Court's opinion might be obtained by means of referrals, should this procedure be needed.

The Court could also be empowered to deal with other special questions such as, for example, the protection of citizens' constitutional rights or disputes between governments.

Its composition might be as follows: four judges appointed by the central government; two by the Atlantic states, appointing jointly in turn; three by Québec; three by the Prairie states, appointing jointly in turn, and one by British Columbia—13 judges in all.

Once appointed, Constitutional Court judges would hold office until retirement age. Dismissal of a judge would require joint action by the federal legislature and that of the state which appointed him or is his state origin.

des causes lui parvenant des cours d'appel provinciales et à des causes référées par le gouvernement fédéral sur toute question demandant l'opinion de la cour. La Cour Suprême sera aussi habilitée à entendre toute cause émanant d'une dispute entre le gouvernement fédéral et une ou les provinces ou encore d'une dispute entre deux ou plusieurs provinces.

### QUÉBEC—SECTION 3

Extrait du document 81(2)—Propositions  
connexes

#### SUJET: IV—LE SYSTÈME JUDICIAIRE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

4.13.24 Il y aurait lieu que la constitution prévoie l'établissement d'une Cour constitutionnelle dont elle fixerait la composition et la juridiction. Au moins les deux tiers des juges de cette Cour devraient y être nommés par les gouvernements des États.

#### COMMENTAIRE

1. Dans tout système fédératif, le tribunal qui interprète en dernier ressort la constitution joue un rôle d'arbitre entre les deux ordres de gouvernements. C'est pourquoi il est nécessaire que l'établissement, la composition et la juridiction de ce tribunal soient déterminés par la constitution elle-même, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des fédérations.

2. La Cour constitutionnelle devrait évidemment avoir juridiction sur l'interprétation de la constitution canadienne. Cette juridiction devrait être exclusive, toute question constitutionnelle y étant automatiquement évoquée. Il faudrait également prévoir comment l'opinion de la Cour pourrait être obtenue au moyen de renvois, si on décidait de retenir ce mécanisme.

3. On pourrait également habilitier la Cour constitutionnelle à juger certaines autres questions particulières comme, par exemple, la protection des droits constitutionnels des citoyens ou les litiges entre gouvernements.

4. La composition de la Cour pourrait être la suivante: quatre juges nommés par le gouvernement central, un juge nommé par les États de l'Atlantique (conjointement ou à tour de rôle), trois juges nommés par le Québec, trois par l'Ontario, un par les États des Prairies (conjointement ou à tour de rôle) et un par la Colombie-Britannique, pour un total de 13 juges.

5. Une fois nommés, les juges de la Cour constitutionnelle y siègeraient jusqu'à l'âge de la retraite. La destitution d'un juge exigerait une action commune de la législature fédérale et de celle de l'État par lequel il a été nommé ou d'où il est originaire.



## 4.14.24 Comments

6. A question that would concern only the central government and one particular State should be adjudicated by a bench comprising an equal number of judges designated by each of the parties.

SUBJECT: IV—JUDICATURE  
FEDERAL COURT OF APPEAL

4.14.25 The central legislature could be authorized to establish a Federal Court of Appeal having final jurisdiction over interpretation of legislation on matters under federal authority. States which so desire could confer on this court final jurisdiction over the interpretation of their own legislation.

## Comments

1. The present Supreme Court of Canada could remain the court of last resort in interpreting legislation on matters falling within federal powers.

2. The states would have the option to empower the Federal Court of Appeal to pass final judgment on the interpretation of all or some of their enactments. This procedure could facilitate standardization of statutes, when this is desirable.

SUBJECT: IV—OTHER COURTS  
OTHER COURTS

4.14.26 Generally speaking, the states should provide for setting up other courts and appointing their judges for the application of both federal and state law. The central legislature, however, should retain its present power of establishing federal courts to administer its own laws. The independence of judges should be guaranteed by the constitution.

## Comments

1. This proposal merely continues present practice except with regard to appointing superior, county and district court judges.

2. The central government's practice of appointing judges to certain provincial courts has been a constant source of legal uncertainty and an obstacle in reforming the judicial system. Obviously, states should be responsible for salaries and pensions of judges they have appointed.

3. The constitution could provide for judges such conditions needed to ensure their impartiality as salaries, pensions and grounds for removal. These guarantees would apply to both federal and state judges.

## 4.14.24 Commentaire

6. Un conflit qui ne concernerait que le gouvernement central et un seul État devra être jugé par un banc composé paritairement de juges désignés par chacune des deux parties.

SUBJECT: IV—LE SYSTÈME JUDICIAIRE  
LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

4.14.25 La législature centrale pourrait être autorisée à établir une Cour d'appel fédérale ayant juridiction finale sur l'interprétation des lois touchant les matières de compétence fédérale. Les États qui le désireraient pourraient conférer à cette Cour une juridiction finale sur l'interprétation de leurs propres lois.

## Commentaire

1. L'actuelle Cour suprême du Canada pourrait continuer à juger en dernier ressort de l'interprétation des lois touchant aux matières de compétence fédérale.

2. Les États auraient la faculté d'habilitier la Cour d'appel fédérale à juger en dernier ressort de l'interprétation de toutes leurs lois ou de quelques-unes d'entre elles. Cette procédure pourrait faciliter l'uniformisation des lois, lorsque celle-ci est souhaitable.

SUBJECT: IV—LE SYSTÈME JUDICIAIRE  
LES AUTRES TRIBUNAUX

4.14.26 D'une manière générale, ce sont les États qui devraient pourvoir à l'établissement des autres tribunaux et à la nomination de leurs juges, tant pour l'administration des lois fédérales que pour celles des États. Toutefois, la législature centrale devrait conserver son pouvoir actuel d'établir des tribunaux fédéraux pour l'administration de ses propres lois. L'indépendance des juges devrait être garantie par la constitution.

## Commentaire

1. Cette proposition ne fait que continuer la situation actuelle, sauf en ce qui concerne la nomination des juges des cours supérieures, de comté ou de district.

2. La nomination par le gouvernement central des juges de certaines cours provinciales a été une source constante d'incertitude juridique et un obstacle à la réforme du système judiciaire. Évidemment, les États devraient prendre à leur charge le salaire et la retraite des juges qu'ils auraient nommés.

3. La constitution pourrait assurer aux juges certaines conditions qui sont nécessaires à leur impartialité; destitution, salaire, pension, etc. Cette garantie vaudrait aussi bien pour les juges fédéraux que pour ceux des États.

## ONTARIO—SECTION 4

Extracted from document 81(2)  
Related Propositions

SUBJECT: THE CONSTITUTION  
OF THE JUDICIAL SYSTEM

13.31. The Constitution should establish the Supreme Court of Canada as the federation's final Court of Appeal.

In a federal system, it is desirable to ensure that the final Court of Appeal is placed beyond the ordinary control of either the central or the provincial governments.

The B.N.A. Act makes no specific mention of the Supreme Court of Canada, which was established by statute in 1875. Until 1949, the final Court of Appeal was the Judicial Committee of the Privy Council in Great Britain. After Canada abolished appeals to the Privy Council, this function was assumed by the Supreme Court of Canada.

The Supreme Court Act has acquired a quasi-constitutional status, to the extent that government would dare to treat it simply as another statute. Nevertheless, the constitution should entrench the position of the Supreme Court.

As the final Court of Appeal, the Supreme Court of Canada would have the specific authority to hear cases involving constitutional issues.

13.32. The appointment of judges to the Supreme Court of Canada should reflect the federal nature of Canada.

In a federal system, an impartial body, independent of both the central and local governments, must make judgments about the meaning of the Constitution in general and the distribution of powers in particular. In Canada, this role has been assigned to the Supreme Court of Canada.

However, the appointment of judges to the Supreme Court is the exclusive responsibility of the Federal government, that is, a possible participant in constitutional disputes. While this procedure does not affect the independence of the judges, it should be altered to take account of the federal character of the country. Provision should therefore be made for provincial participation in the appointment of judges to the Supreme Court.

13.32. As the final of Appeal, the Supreme Court hears cases dealing with areas of law over provincial jurisdiction. This is an additional reason for the provinces to have a role in the appointment of judges who will be called upon to review provincial law decisions.

## ONTARIO-SECTION 4

Extrait du document 81(2)—Propositions  
connexes

OBJET: LA CONSTITUTION DU SYSTÈME  
JUDICIAIRE

5.14.31. La constitution doit porter que la Cour suprême du Canada est la Cour de dernière instance pour toute la fédération.

Il est souhaitable, au sein d'un système fédéral, que la Cour de dernière instance soit placée au-delà de l'exercice ordinaire du pouvoir législatif, tant du gouvernement central que des gouvernements provinciaux.

L'A.A.N.B. ne parle pas de la Cour suprême du Canada, celle-ci ayant été établie en 1875, par un acte du Parlement. Jusqu'en 1949, la Cour de dernière instance a été le Comité judiciaire du Conseil privé de la Grande-Bretagne. Après l'abolition des appels au Conseil privé, ce rôle a été rempli par la Cour suprême du Canada.

La loi sur la Cour suprême a un statut quasi-constitutionnel et il n'y a aucun gouvernement qui voudrait la traiter comme une loi ordinaire. Néanmoins, la constitution devrait garantir la position de la Cour suprême.

5.15.31. La Cour suprême du Canada, en sa qualité de Cour de dernière instance, serait spécifiquement dotée du pouvoir d'entendre les causes en matières constitutionnelles.

5.15.32. Le mode de nomination des juges de la Cour suprême devrait refléter le caractère fédéral du Canada.

Dans un système fédéral, un organisme impartial et indépendant vis-à-vis les gouvernements central et locaux doit porter des jugements sur la signification de la constitution en général et sur la répartition des pouvoirs en particulier. Au Canada, ce rôle a été confié à la Cour suprême.

La nomination des juges de la Cour suprême est le fait exclusif du gouvernement fédéral, or celui-ci est susceptible de participer aux conflits relatifs à la constitution. Même si cette procédure n'affecte pas l'indépendance des juges, elle se doit d'être modifiée pour tenir compte du caractère fédéral du pays. Une disposition devrait donc prévoir la participation des provinces à la nomination des juges de la Cour suprême.

En sa qualité de tribunal de dernière instance, la Cour suprême entend des causes qui relèvent du droit provincial. Voilà une raison supplémentaire pour que les provinces jouent un rôle dans la nomination des juges appelés à réviser les décisions légales prises au niveau provincial.

5.14.33. Subject to age and god behaviour judges of the Supreme Court of Canada should be granted constitutional guarantees of security in tenure and remuneration.

Constitutional provision for security in the office and salary of Supreme Court judges would be primarily of symbolic importance, underlining the change of status in the Court from that of a creation of the Federal Parliament to that of a creation and instrument of the Constitution agreed upon by all governments of Canada.

At present, Section 99 of the B.N.A. Act refers to the tenure of Superior Court judges, but says nothing about salaries. There is even some debate whether Supreme Court judges are included, as the Superior Courts are the highest courts to which the Act specifically refers.

#### MANITOBA—SECTION 5

Extracted from document 207

Statements by the Hon. Edward Schreyer presented at the Third Constitutional Conference—(Chap. 5).

#### THE JUDICIARY

The Supreme Court of Canada

Because it is desirable that all Canadians should have an equal opportunity to have their legal rights determined by the Supreme Court of Canada, and because there is merit in having a common appeal court that can bring a measure of uniformity to the judicial decisions of provinces having similar laws, we believe that the Supreme Court of Canada should continue to act as a final court of appeal from the courts of all provinces, and that its existence should be constitutionally recognized.

Appointment of all Supreme Court judges by the Federal Government, as at present, is not satisfactory, however. Provisions should be made for provincial appointment of approximately two-thirds of the Members of the Court. Considerable study may be necessary before a thoroughly satisfactory appointment formula is devised, but we would suggest that consideration be given to a 15-man court, appointed as follows:

Federal Government 4 (Including the Chief Justice)

5.15.33. Les juges de la Cour suprême du Canada devraient recevoir certaines garanties constitutionnelles quant à la durée de leurs fonctions et à leur rémunération étant donné leur bonne conduite et étant donné qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite.

Une telle disposition constitutionnelle serait surtout symbolique. Elle soulignerait le changement de statut de la Cour suprême, qui ne serait plus une création du Parlement fédéral mais bien une création et un instrument de la constitution, par suite d'un accord entre les onze gouvernements au Canada.

En ce moment l'article 99 de l'A.A.N.B. ne parle que de la durée des fonctions des juges des Cours supérieures; il ne dit rien quant à la rémunération. On peut même se demander si les juges de la Cour suprême sont compris dans ceci étant donné que les Cours supérieures sont les plus hautes Cours qui soient mentionnées spécifiquement l'A.A.N.B.

#### MANITOBA—SECTION 5

Extrait du document 207

Déclaration de l'Hon. Edward Schreyer présentée à la troisième Conférence constitutionnelle—(Chap. 5).

#### LE SYSTÈME JUDICIAIRE

La Cour Suprême du Canada

Puisqu'il est opportun que tous les Canadiens disposent d'une chance égale que leurs droits juridiques soient déterminés par la Cour suprême du Canada, et puisqu'il aurait avantage à instituer une cour d'appel commune qui puisse uniformiser, dans une certaine mesure, les décisions judiciaires des provinces qui ont des lois similaires, nous sommes d'avis que la Cour suprême du Canada devrait continuer de faire fonction de cour d'appel en dernière instance des tribunaux de toutes les provinces, et que son existence devrait être reconnue dans la Constitution.

Toutefois, la nomination de tous les juges de la Cour suprême par le gouvernement fédéral, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ne donne pas satisfaction. On devrait faire en sorte que les provinces nomment environ deux tiers des magistrats de cette cour. Il pourrait se révéler nécessaire d'entreprendre une longue étude avant qu'il soit possible d'élaborer une formule de nomination tout à fait satisfaisante, mais nous proposons que l'on envisage la possibilité d'établir un tribunal composé de 15 magistrats qui seraient nommés comme il suit:

Gouvernement fédéral, 4 (y compris le juge en chef de la Cour suprême)



Atlantic Provinces, 2  
 Quebec, 3  
 Ontario, 3  
 Prairie Provinces, 2  
 British Columbia, 1

Provinces de l'Atlantique, 2  
 Québec, 3  
 Ontario, 3  
 Provinces des Prairies, 2  
 Colombie-Britannique, 1

If this distribution were thought to result in a few judges with civil code training, two of the four federal appointments could be civil de lawyers.

There is much to be said for a division of functions among the judges of the Supreme Court that would make it possible for particular kinds of disputes (such as constitutional matters, and civil code disputes) to be adjudicated by judges who are specially qualified to deal with the particular type of problem. On the other hand, there might be no benefit to be gained from having at least one non-specialist judge participate in such decisions. There are a number of technical difficulties that would have to be overcome before such a division of functions could be put into effect, however. Moreover, it is not clear that it would be either necessary or advisable to entrench the division of responsibility in the Constitution. Manitoba undertakes, therefore, to submit a detailed study of these problems to the Constitutional Conference as soon as possible.

#### Provincial Courts

The Government of Manitoba believes that provincial authorities are better qualified than federal authorities to determine the suitability of persons for appointment to the provincial courts, and submits, therefore, that appointment and removal of all judges of the provincial courts should be in the hands of the provincial governments.

#### Judicial Independence

Because it is vitally important to preserve the independence of the judiciary, Manitoba supports the inclusion in the constitution of procedures that will ensure that no judge can be removed from office without good cause.

Si l'on estime que cette répartition laisse très peu de place aux magistrats disposant d'une formation en droit civil, deux des quatre personnes nommées par le fédéral pourraient être des civilistes.

Il y aurait beaucoup à dire sur la répartition des attributions des juges de la Cour suprême de telle sorte que l'on puisse soumettre des causes de diverses natures notamment sur des questions constitutionnelles et sur des affaires relevant du Code civil) à des magistrats spécialement formés à traiter des problèmes particuliers. Par contre, il pourrait être profitable qu'au moins un juge non spécialisé participe à l'arrêt de telles décisions. Il existe néanmoins un certain nombre de problèmes techniques qu'il faudrait surmonter avant d'inscrire une telle répartition des attributions dans les faits. En outre, il n'est pas clairement établi qu'il serait nécessaire ou judicieux d'inclure cette répartition des attributions dans la Constitution. En conséquence, le Manitoba s'engage à présenter à la Conférence constitutionnelle, aussitôt que possible, une étude détaillée portant sur ces questions.

#### Tribunaux provinciaux

Le gouvernement du Manitoba estime que l'administration provinciale est mieux qualifiée que l'administration fédérale pour déterminer l'aptitude d'individus à des postes au sein des tribunaux provinciaux. En conséquence, il propose que la nomination et le renvoi de tous les magistrats de ces tribunaux devraient relever des gouvernements provinciaux.

#### Indépendance du système judiciaire

Puisqu'il importe au plus haut point de sauvegarder l'indépendance du système judiciaire, le Manitoba propose l'inclusion de procédures dans la Constitution, de façon que l'on ne puisse démettre un juge de ses fonctions sans raisons suffisantes.

#### SASKATCHEWAN—SECTION 6

Extrait du document 81(2)  
 —Propositions connexes

7.2.12. The Supreme Court of Canada shall continue to be the final court of appeal in all matters including those involving the constitution, and the court shall continue to be guided by precedent.

#### SASKATCHEWAN—SECTION 6

Extrait du document 81 (2)  
 —Propositions connexes

7.2.12. La Cour suprême du Canada continuera d'être la Cour de dernière instance dans tout litige, y compris ceux qui sont de nature constitutionnelle; elle continuera à être liée par ses décisions antérieures.

## ALBERTA—SECTION 7

Extracted from document 209

A. Position Paper for the Federal-Provincial Constitutional Conference, December 1969  
By the Hon. Harry E. Strom—(p. 19).

### The Supreme Court

The Federal proposals concerning the Supreme Court appear to be both reasonable and persuasive. Modifications which they propose are important, in that they would establish the Supreme Court within the Constitution of Canada, and the Supreme Court would consequently be entrenched in the basic constitutional document of the country. The Supreme Court does not speak for any one level of government, it speaks for the constitution.

## BRITISH COLUMBIA—SECTION 8

Extracted from document 81(2)

—Related Propositions

### SUBJECT: CONSTITUTION OF THE JUDICIAL SYSTEM

9.5.11. The Supreme Court of Canada should continue to be the final Court of appeal for Canada with constitutional matters included in its jurisdiction.

### EXPLANATION:

"British Columbia is of the view that the Supreme Court of Canada should continue to exist as the final Court of Appeal for Canada. Because a separate constitutional Court would result in a Court dealing in theory rather than in the day-to-day realities and practicalities of life, British Columbia is opposed to a separate constitutional Court and favours the present practice of the Supreme Court of Canada having jurisdiction in constitutional matters."

9.5.12. Appointments to the Supreme Court of Canada should be from the five regions of Canada so that at all times the membership of the Court is representative of the whole of Canada. Such appointments should be approved by the Senate, reconstituted as previously suggested.

9.6.13. On the hearing of constitutional matters the quorum of the Court should continue to be seven judges and when the constitutional validity of a statute of a particular province is in issue, it is desirable that the judges appointed from that province, or from the region of which that province is a part, should sit on the hearing of the case.

## ALBERTA—SECTION 7

Extrait du document 209

Exposé rédigé à l'intention de la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale de décembre 1969, par l'Hon. Harry E. Strom—(p. 14).

### La Cour suprême

Les propositions fédérales concernant la Cour suprême semblent être raisonnables et persuasives. Les modifications qu'elle propose sont importantes en ce que la Cour suprême serait inscrite dans la constitution du Canada, c'est-à-dire le document constitutionnel fondamental du pays. La Cour suprême ne plaide pas en faveur d'un ordre quelconque de gouvernement, elle plaide en faveur de la constitution.

## COLOMBIE-BRITANNIQUE—SECTION 8

Extrait du document 81(2)

—Propositions connexes

### SUJET: STRUCTURE DU SYSTÈME JUDICIAIRE

9.6.11 La Cour suprême du Canada devra continuer d'être le tribunal de dernière instance pour le Canada, et les questions constitutionnelles devraient être incluses dans le champ de sa compétence.

### EXPLICATION

9.7.11 «De l'avis de la Colombie-Britannique la Cour suprême doit continuer d'être le tribunal de dernière instance pour le Canada. Un tribunal constitutionnel distinct traiterait les questions en théorie plutôt qu'à la lumière des réalités pratiques et quotidiennes de la vie; pour ce motif, la Colombie-Britannique s'oppose à la formation d'un tel tribunal. Elle préconise le maintien de la pratique actuelle qui place les questions constitutionnelles sous la juridiction de la Cour suprême du Canada.»

9.7.12 Les juges de la Cour suprême du Canada devraient être choisis dans chacune des cinq régions du Canada de façon à représenter en tout temps l'ensemble du pays. Le Sénat, remanié tel qu'il a été antérieurement proposé, devrait ratifier ces nominations.

9.7.13 Lors de l'audience de causes relatives à des questions constitutionnelles, la présence de sept juges devrait continuer de constituer le quorum exigé. Lorsque la validité constitutionnelle d'une loi d'une province précisée est en cause, il serait souhaitable que les juges qui viennent de cette province ou de la région dont cette province fait partie siègent à l'audience de la cause.

## GENERAL SOURCES—SECTION 9

Extrait du document 75

Briefing paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials—(pp. 64-65).

## XI—THE CONSTITUTION OF THE JUDICIAL SYSTEM

Again, the Continuing Committee has had me for only a brief introductory discussion this subject.

## Main Points Arising out of Discussion

1. The Committee's main discussion on the judicial system so far has centred on the suggestion that appointments to the Supreme Court should be subject to the approval of the Senate, assuming that certain changes in the character of the latter institution were made. This proposal was noted in section IX—The Constitution of the central government.) The main points that arose are noted below:

(a) The purpose behind the above suggestion was to ensure that a provincial point of view could be brought to bear on the composition of the Supreme Court, a fundamental institution of federalism in Canada. In this connection, it was observed that this change might not be very significant unless the proportion of provincially appointed Senators was a substantial one.

(b) A contrasting view was that a more effective way to ensure that provincial interests were adequately reflected in the Supreme Court would be to provide for direct appointment of a proportion of the judges by the provincial governments. One reaction to this view was that such a procedure might do some harm to the status of the Court; indeed, this might lead to the thought that there are two kinds of judges who represent contesting parties, and the Court must be above the ebb and flow of jurisdictional contests. An observation was made that this potential difficulty could be avoided if judges were appointed for life, since they would then tend not to take on any representational role.

(c) Doubt was expressed that it would be desirable to expose the men and women who would be nominated for these high offices to public scrutiny by a legislative body. A contrasting view was that the nominees to this court would recognize

## SOURCES DIVERSES—SECTION 9

Extrait du document 75

Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires—(pp. 68-69).

## XI—LA STRUCTURE DU SYSTÈME JUDICIAIRE

Les membres du Comité permanent n'ont pu avoir jusqu'à maintenant qu'une discussion très préliminaire de certaines questions se rapportant à la structure du système judiciaire.

## Principaux points soulevés

1. Jusqu'à maintenant, les délibérations du Comité au sujet de la structure du système judiciaire ont surtout porté sur la suggestion à l'effet que les nominations à la Cour suprême devraient être soumises à l'approbation du Sénat, en prenant pour acquis que des changements seront apportés à cette dernière institution. (Voir la partie IX—Constitution du gouvernement central). Les principaux points soulevés à ce sujet sont les suivants:

a) La suggestion susmentionnée visait à assurer que le point de vue des provinces influencerait la composition de la Cour suprême, institution fondamentale du fédéralisme canadien. À ce sujet, on a fait remarquer que ce changement pourrait ne pas être très important, sauf si une bonne proportion des sénateurs était nommée par les provinces.

b) Un point de vue opposé soutenait qu'un moyen plus efficace d'assurer que les intérêts provinciaux soient mieux reflétés dans la composition de la Cour suprême serait de faire nommer directement une certaine proportion des juges par les gouvernements provinciaux. Cependant, une telle procédure, a-t-on fait remarquer, pourrait faire tort à la réputation et à l'autorité de la Cour; en effet, on pourrait alors croire qu'il y a deux sortes de juges selon l'origine de leur nomination et que ceux-ci ont pour rôle de représenter les intérêts des parties adverses, alors que la Cour se doit d'être au-dessus des conflits de compétence. On a fait observer que l'on pourrait éviter la difficulté en pourvoyant la nomination à vie des juges, ce qui éliminerait tout rôle représentatif.

c) On a exprimé certains doutes quant à la suggestion de soumettre les personnes désignées pour ces hautes fonctions à un examen public par un corps législatif. Par contre, on a soutenu que les personnes désignées à ces postes



the importance of the function for the whole country, and so would accept the procedure as a desirable thing.

(d) A further suggestion was made that it might be possible to avoid the public legislative scrutiny, and yet obtain provincial participation in the appointment of the judges, by providing for a consultative process by which the Federal Government would discuss with provincial governments proposed appointments to the Court.

2. The possibility that the Supreme Court should be provided for in the Constitution, rather than in a federal statute as at present, was discussed briefly in the Committee. The reasoning behind this proposal was that the Supreme Court, as the final court of appeal and the arbiter of jurisdictional differences between governments, was a key institution of federalism which logically should be defined in the Constitution. An opposing view was that such a step should only be considered if the need for a fundamental change of this kind had been satisfactorily demonstrated.

3. Another proposition advanced the view that a separate Constitutional Court should be established for adjudicating on questions involving interpretation of the Constitution, and that a proportion of the judges on this Court should be appointed by the provincial governments. This proposition and others which suggest changes in the nature of the Supreme Court have not yet been examined in detail by the Committee.

Document 181

Committee of Ministers on The Judiciary  
Meeting No. 2

November 4, 1969

Progress Report

To the Constitutional Conference

November 4, 1969

The Committee of Ministers on the Judiciary held its second meeting on Tuesday, November 4, 1969. All governments were represented.

The Government of Quebec resented a working paper advocating *inter alia*, the establishment of a Constitutional Court, as distinct from a Federal Appeal court, to interpret the constitution and to rule on jurisdictional disputes.

Ministers exchanged views on questions and issues arising out of the paper. A number of delegations expressed sympathy with the unique position of Quebec and there was gen-

admettraient que la fonction est assez importante pour le pays pour justifier une telle procédure et qu'elles s'y soumettraient de bonne grâce.

d) Enfin, on a exprimé l'opinion qu'il serait peut-être possible d'éviter un tel examen par un corps législatif en ayant recours à la participation des provinces à la nomination des juges au moyen d'un processus de consultation qui permettrait au gouvernement fédéral d'examiner avec les gouvernements provinciaux, les candidats proposés à la Cour.

2. Le Comité a discuté brièvement de la possibilité d'instituer la Cour suprême par une disposition constitutionnelle plutôt que par une loi ordinaire. Puisque, a-t-on dit, elle est la Cour de dernière instance et l'arbitre des conflits de juridiction entre les gouvernements, cette Cour est une institution clé du fédéralisme et devrait logiquement être définie dans la constitution. Par contre, un point de vue ne voulait envisager une telle possibilité que si la nécessité d'un changement fondamental de ce genre était démontrée.

3. Une autre proposition suggérait la création d'une Cour constitutionnelle distincte, chargée de résoudre les questions entraînant une interprétation de la constitution; une partie des juges siégeant sur cette Cour seraient nommés par les gouvernements provinciaux. Les membres du Comité n'ont encore examiné en détail cette proposition ni d'autres suggérant des modifications dans la constitution de la Cour suprême.

Document 181

Comité ministériel sur le système judiciaire  
2<sup>e</sup> réunion

le 4 novembre 1969

Rapport intérimaire

A la conférence constitutionnelle

Le 4 novembre 1969

Le Comité ministériel sur le système judiciaire tient sa deuxième réunion le mardi 4 novembre 1969; tous les gouvernements sont représentés.

Le gouvernement du Québec présente un document de travail préconisant, entre autres choses, l'établissement d'un tribunal constitutionnel distinct de la Cour d'appel fédérale, dont le rôle serait d'interpréter la constitution et de statuer sur les conflits de compétence.

Les ministres font état de divers points de vue sur les questions et problèmes soulevés par ce document. Un certain nombre de délégations accueillent avec sympathie

ral agreement that the Quebec proposals raised new concepts which should be examined in detail. At the same time, delegations reserved their positions on the several issues, and in particular regarding a separate Constitutional Court, primarily because of the difficulty foreseen in separating the constitution from the substantive aspects of a case.

The Committee unanimously reaffirmed the consensus reached at its first meeting in May—that a Supreme Court should be specifically provided for in the Constitution, along with its basic jurisdiction and the method of appointment of the judges, and that existing provisions of the B.N.A. Act respecting the independence of the judiciary be extended to the supreme court.

In general, members expressed satisfaction though it was agreed that the method of appointment to the Supreme Court, as well as composition in terms of numbers and regional representation, should be examined. The Ministers also made reference to various sessions concerning such aspects of the judiciary as civil law appeals and precedent, as well as to Provincial Courts.

The Committee decided that to advance its work, individual delegations would examine Quebec proposals, as well as alternative suggestions and forward comments and positions on this subject to the Secretariat by the end of January. The Secretariat was charged with collating and distributing this material to all delegations by the end of February. In the light of this work, the delegations would then consult on how best to proceed, subject to any additional direction from the constitutional conference.

position originale du Québec et on s'entend généralement pour dire que les propositions du Québec donnent naissance à de nouvelles idées qui devraient faire l'objet d'une étude approfondie. Par ailleurs, d'autres délégations ne se prononcent pas sur plusieurs questions, notamment la création d'un tribunal constitutionnel distinct, principalement parce que l'on prévoit qu'il sera difficile de distinguer entre les aspects substantiels et constitutionnels des causes.

Le Comité réaffirme à l'unanimité l'accord intervenu à sa première réunion, en mai, à savoir qu'il faudrait explicitement prévoir l'établissement d'une Cour suprême dans la constitution et qu'il faudrait aussi définir sa juridiction fondamentale et le mode de nomination des juges; de plus les dispositions actuelles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique concernant l'indépendance du système judiciaire devraient s'appliquer à la Cour suprême.

En général, les délégués se disent satisfaits de la cour d'appel de dernière instance, telle qu'elle existe actuellement, tout en exprimant l'avis que le mode de nomination à la Cour suprême, de même que la composition de cette cour sur le plan du nombre et de la représentation régionale, devraient être étudiés. Les ministres font également mention de diverses questions concernant certains aspects du système judiciaire, comme les appels des causes de droit civil et les précédents, ainsi que les cours provinciales.

Le Comité convient que, pour faire progresser ses travaux, chaque délégation étudiera les propositions du Québec, de même que les autres solutions possibles, et fera parvenir au Secrétariat des observations et propositions à cet égard d'ici la fin de janvier. Le Secrétariat est chargé de rassembler et de distribuer ces données à toutes les délégations pour la fin de février. À la lumière de ces travaux, les délégations pourront alors se consulter sur la meilleure façon de procéder, sous réserve de directives ultérieures de la Conférence constitutionnelle.

*Le président,*  
John N. Turner,  
*Chairman.*





Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

---

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE  
of  
THE SENATE  
and of  
THE HOUSE OF COMMONS  
on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
du  
SÉNAT  
et de  
LA CHAMBRE DES COMMUNES  
sur la

# CONSTITUTION OF CANADA    CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

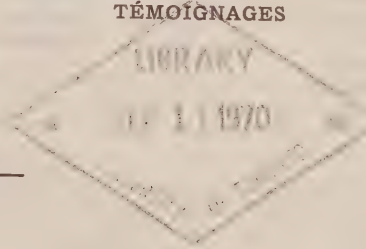
*Coprésidents*

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 6**



---

TUESDAY, JUNE 23, 1970

LE MARDI 23 JUIN 1970

---

WITNESSES—TÉMOINS

(See *Minutes of Proceedings*)

(Voir les *procès-verbaux*)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Connolly (*Ottawa West*),  
Cook,  
Flynn,  
Giguère,

Grosart,  
Lang,  
Macdonald (*Cape  
Breton*),

MacDonald,  
Phillips (*Rigaud*)—10.

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Alexander,  
Allmand,  
Asselin,  
Baldwin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,

Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Lewis,

Marceau,  
McQuaid,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Woolliams—20.

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,

Patrick J. Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*

[Text]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 23, 1970

(9)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day 3:55 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cook, Grosart, McDonald (Moosomin), and Ysyk—(4).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Alexander, Allmand, Asselin, Baldwin, Breau, Brewin, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler and Ouellet—(14).

*Also present: From the House of Commons:* Mr. Gervais, M.P.

*Witnesses:* Mr. R. B. Bryce, Economic Adviser to the Prime Minister on the Constitution; Mr. F. R. Irwin, Director, Tax Policy Division, Tax Policy Branch, Department of Finance; Mr. W. Ivan Linton, Director, Tax Base Research Division, Department of National Revenue; and Mr. K. Lysyk, Adviser, Constitutional Review Unit, Privy Council Office.

The Joint Chairman introduced the witnesses. Mr. R. B. Bryce made a statement "The Taxing Powers and the Constitution of Canada".

Mr. Brewin moved that the Joint Chairman be authorized, for printing purposes, to edit and vary the booklets entitled Background Papers which are being prepared from time to time by the Secretariat of the Constitutional Conference.

Debate arose, and later, the question being put, the motion was adopted on the following division: YEAS 10; NAYS 6.

Mr. Hogarth moved that, pursuant to the authority granted to your Committee to engage personnel until the Committee

## PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 23 juin 1970

(9)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit cet après-midi à 3h 55. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cook, Grosart, McDonald (Moosomin), et Ysyk—(4).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Alexander, Allmand, Asselin, Baldwin, Breau, Brewin, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler et Ouellet—(14).

*Également présent: de la Chambre des communes:* M. Gervais, député.

*Témoins:* MM. R. B. Bryce, conseiller économique du premier ministre sur la Constitution; F. R. Irwin, directeur de la Division de la politique de l'impôt au ministère des Finances; W. Ivan Linton, directeur de la Division de recherches sur l'assiette de l'impôt au ministère du Revenu national et K. Lysyk, conseiller à la Section de la révision constitutionnelle au Bureau du Conseil privé.

Le coprésident présente les témoins. M. R. B. Bryce fait une déclaration sur «les pouvoirs d'imposer et la Constitution canadienne».

M. Brewin propose que le coprésident soit autorisé, aux fins d'imprimerie, à éditer et à modifier les brochures intitulées Documents de base qui sont rédigés de temps à autre par le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle.

Une discussion s'élève et, plus tard, la proposition est mise aux voix et adoptée sur division: en faveur, 10; contre, 6.

M. Hogarth propose que, en vertu de l'autorité conférée au Comité pour embaucher du personnel jusqu'à ce que le



has concluded its work or until December 31, 1971, whichever is sooner, the Committee retain the services of Mr. David L. McWilliam of the Bar of Ontario as legal adviser until the Committee has completed its work or until December 31, 1971, whichever is sooner, at a salary of \$1500 per month, subject to the approval of Mr. Speaker.

After debate, the question being put, the motion was *adopted*.

Mr. Ouellet moved that, pursuant to the authority granted to the Committee to engage personnel until the Committee has concluded its work or until December 31, 1971, whichever is sooner, during the summer recess, the Joint Chairmen be authorized to engage the services of an economist, a special administrative assistant and such clerical and stenographic help as they deem necessary, after the usual consultation, at salaries subject to approval.

After debate, the question being put, the motion was *adopted*.

Mr. Hogarth moved that the Joint Chairmen be authorized after the usual consultation to draw up and direct the Joint Clerks of the Committee to publish advertisements to encourage popular participation in the Committee's work.

After debate, the question being put, the motion was *adopted*.

*Agreed*.—That the booklet entitled "Background Papers on The Taxing Powers and the Constitution of Canada", prepared by the Secretariat of the Constitutional Conference, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "E").

The witnesses were questioned.

During the questioning, it was

*Agreed*.—That the table on page 8 of "The Taxing Powers and the Constitution of Canada", revised to show figures for 1969-70, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "F").

Comité ait terminé ses travaux ou jusqu'au 31 décembre 1971, la première des deux dates, le Comité retienne les services de M. David L. McWilliam du Barreau de l'Ontario comme conseiller juridique jusqu'à ce que le Comité ait terminé ses travaux ou jusqu'au 31 décembre 1971, la première des deux dates, à un salaire de \$1500 par mois, sous réserve de l'approbation de l'Orateur.

Après discussion, la proposition est mise aux voix et *adoptée*.

M. Ouellet propose que, en vertu de l'autorité conférée au Comité pour embaucher du personnel jusqu'à ce que le Comité ait terminé ses travaux ou jusqu'au 31 décembre 1971, la première des deux dates, pendant les vacances d'été, le président soit autorisé à retenir les services d'un économiste, d'un adjoint administratif spécial et le personnel de soutien jugé nécessaire, après consultation habituelle et approbation des salaires.

Après discussion, la proposition est mise aux voix et *adoptée*.

M. Hogarth propose que le coprésident soit autorisé, après la consultation habituelle, à rédiger et à demander au cogreffier du Comité de publier des annonces pour encourager la participation populaire au travail du Comité.

Après discussion, la proposition est mise aux voix et *adoptée*.

*Il est convenu*.—Que la brochure intitulée «Documents de base sur les pouvoirs d'imposer et la Constitution canadienne», rédigée par le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle, soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (Voir appendice «E»).

Les témoins sont interrogés par les députés.

Au cours de l'interrogatoire, il est

*Convenu*.—Que le tableau à la page 8 de la brochure «Les pouvoirs d'imposer et la Constitution du Canada», révisé pour inclure les chiffres de 1969-1970, soit imprimé en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (Voir appendice «F»).

Later, the questioning being completed,  
the Joint Chairman thanked the witnesses  
on behalf of the Committee.

At 5:56 p.m. the Committee adjourned  
Thursday, June 25, 1970.

Plus tard, l'interrogatoire terminé, le  
coprésident remercie les témoins au nom  
du Comité.

A 5h 56, la séance du sous-comité est  
levée jusqu'au jeudi 25 juin 1970.

*Le cogreffier du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
*Joint Clerk of the Committee.*





[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 23, 1970.

1556

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Gentlemen, at this meeting we have to get through a number of what I call summer resolutions to enable us to do business during the summer.

We do not yet have a quorum for voting on resolutions, so I propose to start hearing our witness. At the end of Question Period we will have a voting majority, and perhaps at that point I can interrupt Mr. Bryce briefly to deal with the business of the Committee so that members of either House who have to attend other Committee meetings will not be prevented from attending them and making the necessary quorums. If that procedure is acceptable to you we can begin now with the hearing of the evidence.

We are very pleased to have with us today Mr. R. B. Bryce, Economic Adviser to the Prime Minister on the Constitution. This is only the latest in a long series of Mr. Bryce's posts and high offices in the Government of Canada. He was Secretary of the Treasury Board from 1947 to 1954, Secretary of the Cabinet from 1954 to 1963 and Deputy Minister of Finance from 1963 until earlier this year when he assumed his present position of Economic Adviser to the Prime Minister. I suspect that it is no accident that as a result of this succession of responsibilities he is often thought of as the mandarin among mandarins on the Ottawa scene.

Attending the meeting and assisting Mr. Bryce will be Mr. F. R. Irwin, Director, Tax Policy Division of the Tax Policy Branch, Department of Finance and Mr. W. Ivan Linton, Director, Tax Base Research Division, Department of National Revenue. I suspect that the presence of these advisers indicates that we will have some fairly technical discussions in today's session on the taxing power of the Parliament of Canada.

I would like, therefore, to invite Mr. Bryce to address us and afterwards to submit himself to questions from the Committee. Mr. Bryce.

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 23 juin 1970

Le coprésident (M. MacGuigan): À l'ordre, messieurs. Nous devons aujourd'hui adopter plusieurs propositions concernant nos travaux pendant l'été.

Nous n'avons pas encore de quorum pour nous prononcer sur les propositions, alors je propose que nous donnions la parole à notre témoin. À la fin de la période des questions, nous aurons probablement la majorité pour le vote. Je pourrai peut-être, à ce moment-là, interrompre M. Bryce, brièvement, pour vous faire connaître les travaux du Comité. Afin que les membres des deux Chambres qui doivent siéger à des comités ne soient pas empêchés de le faire.

Si cette façon de procéder vous convient, nous allons maintenant entamer le débat.

Nous sommes heureux d'avoir avec nous, aujourd'hui, M. R. B. Bryce, conseiller économique du premier ministre sur la constitution. Évidemment, c'est l'un des très nombreux postes que M. Bryce a occupés depuis qu'il est à l'emploi du gouvernement canadien. Il a été secrétaire du Conseil du Trésor de 1947 à 1954, secrétaire du Cabinet de 1954 à 1963 et ensuite sous-ministre des Finances de 1963 jusqu'au début de cette année, quand il a assumé sa fonction actuelle de conseiller économique du premier ministre sur la Constitution. Ce n'est pas par hasard qu'il a occupé des postes si importants et qu'on le considère souvent comme l'un des grands d'Ottawa.

Pour assister M. Bryce, nous avons M. F. R. Irwin, directeur de la Division de la politique de l'impôt, au ministère des Finances et M. W. Ivan Linton, directeur de la Division de Recherches sur l'assiette de l'impôt, ministère du Revenu national. La présence de ces témoins indique que nous allons avoir sans doute des délibérations fort techniques sur le droit d'imposer du Parlement du Canada.

J'inviterais maintenant M. Bryce à nous adresser la parole et ensuite, évidemment, à se soumettre à votre interrogatoire, messieurs. Monsieur Bryce.

## [Text]

**Mr. R. B. Bryce (Economic Adviser to the Prime Minister on the Constitution):** Thank you, Mr. Chairman. This subject of the taxing powers is one of those which the provinces wished to discuss at an early stage and consequently the discussion of it commenced early in 1969, first among officials and then at the working sessions of the Conference last summer, and finally at the open session in December. It is one on which we have made progress and we are now discussing with the provinces—and have been as recently as two weeks ago—the detailed problems of an approach that is widely supported.

## • 1600

Under the present Constitution the taxing powers are as set forth on page 58 of the red, black and white book, *The Taxing Powers and the Constitution of Canada*, which quotes the actual clauses. Parliament has the widest possible powers; the provincial legislatures have the powers of direct taxation within the province for the raising of a revenue for provincial purposes, and in general that really boils down to direct taxation within the province. They also have the right to levy shop, saloon, tavern, auctioneer, and other licences to raise a revenue for provincial, local, or municipal purposes.

We and the provinces are limited by Section 121 which provides that:

All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall... be admitted free into each of the other Provinces....

And I underline that is *free*, not *freely*. In other words, one can restrict trade but not tax it between the provinces.

Finally we are limited by Section 125 that provides:

No Lands or Property belonging to Canada or any Province shall be liable to Taxation.

This last leads to the question of intergovernmental taxation and the treatment of agencies of government, which is a long subject in itself and I do not propose to speak of it this afternoon, and it is not really touched upon substantially in the government paper.

The use of the tax fields has been a great issue for the past 35 years and particularly

## [Interpretation]

**M. R. B. Bryce (conseiller économique du premier ministre sur la Constitution):** Merci, monsieur le président. Cette question des pouvoirs d'imposer en est une que les provinces voulaient discuter très bientôt, alors le débat sur cette question a commencé au début de 1969, d'abord parmi les fonctionnaires et ensuite au cours des séances de travail à la Conférence, l'été dernier, enfin lors de la séance publique en décembre. C'est une question au sujet de laquelle nous avons réalisé des progrès et que nous discutons maintenant avec les provinces, jusqu'à il y a deux semaines en tout cas, les problèmes de détail—concernant une méthode qui a reçu l'appui général d'ailleurs.

En vertu de la présente Constitution, les pouvoirs d'imposer sont précisés à la page 58 du document rouge et blanc intitulé: «Les pouvoirs d'imposer et la Constitution canadienne» qui cite les articles de la Constitution. Le Parlement du Canada possède les pouvoirs d'imposer les plus étendus; les législatures provinciales ont les pouvoirs d'imposition directe, dans les provinces, pour percevoir des revenus à des fins provinciales, et en général il s'agit d'imposition directe dans les limites de la province. Les provinces ont également le droit d'imposer des permis pour tenir des boutiques, des cabarets, des auberges, des encans, et autres, en vue de prélever des revenus à des fins provinciales, locales ou municipales.

Nous-mêmes et les provinces sommes limités par l'article 121 qui prévoit ce qui suit.

Tous articles du crû, de la provenance ou fabrication de l'une ou l'autre des provinces seront... admis en franchise dans chacune des autres provinces...

Et je souligne *en franchise*, et non pas *librement*. Autrement dit, on peut restreindre le commerce, mais non pas l'imposer entre les provinces.

Enfin, nous sommes également limités par l'article 125 qui stipule ce qui suit:

Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à quelque province ne sera sujette à taxation.

Cet article nous ramène au problème de l'imposition intergouvernementale et au traitement des organismes de l'État, ce qui constitue un long sujet en soi et que je n'aborde pas cet après-midi. C'est d'ailleurs un sujet qui n'est pas traité de façon poussée dans le document du gouvernement.

L'utilisation du domaine fiscal est une question très importante depuis 35 ans, et notam-

te]  
 e January, 1941 when the provinces and  
 federal government at the time first met  
 discuss the Rowell-Sirois Report. We have  
 discussions every year or two at least on  
 sharing of tax fields since that time.  
 se discussions, I suppose one can say, have  
 ded to be of increasing frequency and  
 reasing intensity as the years have gone

owever, it is the use of those fields to  
 ich we both have clear access that has  
 n at issue and not the Constitutional  
 visions, so the real argument that has been  
 ng on with the provinces has not been over  
 constitutional provisions but over the use  
 t is made of the access we both have to  
 fields of direct taxation.

s is indicated in the working paper on  
 Powers, when we approached this sub-  
 we considered the alternative approaches  
 division of taxing powers under the Con-  
 stitution and, as indicated on pages 6 and 8  
 considered the alternatives of allocation  
 the one hand and access on the other, and  
 came to the conclusion that access was  
 ly the preferred and only workable basis.  
 e tried to allocate various forms of tax as  
 ven the provinces and Parliament, we  
 to try to predict not only what the rela-  
 needs for revenue would be, but what  
 relative usefulness would be of various  
 s of taxes. Consequently, we felt that was  
 er a very sensible nor likely to be a very  
 ring basis. Therefore, we went for the  
 imum possible access of both levels of  
 rnment to all forms of taxes.

ost of the provinces have agreed to this.  
 sh Columbia felt Parliament should  
 only limited access to income taxes  
 this should be related to what was re-  
 ed to pay a guaranteed annual income  
 nadians, which British Columbia thought  
 ld be done in lieu of paying equaliza-  
 to the provinces as well as paying other  
 are measures.

e Government of Canada has considered  
 sh Columbia's proposal and for the rea-  
 that are given at some length on pages 10  
 , and on the facing pages in French, it  
 disagreed with this proposal. I will not  
 go into the details at this stage.

### [Interprétation]

ment depuis janvier 1941, lorsque les provin-  
 ces et le gouvernement fédéral de l'époque se  
 sont rencontrés pour discuter du rapport Ro-  
 well-Sirois. Nous avons eu des discussions tous  
 les ans ou, au moins tous les deux ans, sur la  
 question du partage de la recette fiscale  
 depuis ce temps-là. Et les discussions, je  
 pense, ont été de plus en plus fréquentes et  
 intenses au fur et à mesure que les années  
 passaient.

En tout cas, c'est l'utilisation de ces domai-  
 nes fiscaux auxquels les deux ont nettement  
 accès qui sont en cause et non pas les disposi-  
 tions constitutionnelles. En somme, le vérita-  
 ble problème qui s'est posé avec les provinces,  
 ne concernait pas les dispositions constitution-  
 nelles, mais plutôt l'utilisation que les deux  
 font de l'accès au domaine de l'imposition  
 directe.

Comme il est indiqué dans le document de  
 travail sur les pouvoirs d'imposition, lorsque  
 nous avons abordé ce sujet, nous avons exami-  
 né les façons de répartir les pouvoirs d'im-  
 poser dans la constitution et, comme il est  
 indiqué aux pages 6 et 8, nous avons consi-  
 déré évidemment la possibilité de répartition  
 d'une part et d'accès d'autre part, et nous  
 sommes arrivés à la conclusion que l'accès  
 était la méthode la plus pratique et la plus  
 souhaitable. Si nous cherchions à répartir  
 diverses espèces de taxe entre les provinces et  
 le Parlement fédéral, nous devions donc  
 essayer de prévoir non seulement quels  
 seraient les besoins relatifs en revenus, mais  
 également l'utilité relative de ces diverses  
 méthodes d'imposition. Par conséquent, nous  
 avons pensé que les autres méthodes ne  
 seraient guère pratiques ni permanentes. Si  
 bien que nous avons opté pour le maximum  
 d'accès aux deux niveaux de gouvernement, à  
 toutes les formes d'imposition.

La plupart des provinces se sont déclarées  
 d'accord à ce sujet. La Colombie-Britannique  
 estime que le Parlement ne devrait avoir  
 qu'un accès limité à l'impôt sur le revenu, par  
 rapport à ce qui est nécessaire pour payer un  
 revenu annuel garanti aux Canadiens. Et la  
 Colombie-Britannique estime que c'est ce que  
 le gouvernement fédéral doit faire au lieu de  
 verser des paiements de péréquation aux provin-  
 ces ainsi que d'autres prestations de bien-  
 être social.

Le gouvernement du Canada a pris en con-  
 sidération la proposition de la Colombie-Bri-  
 tannique et, pour les raisons qui sont préci-  
 sées ici assez longuement, dans les pages 11 à  
 15 (version française du document) il n'est  
 pas d'accord avec cette proposition de la  
 Colombie-Britannique. Je n'entrerai pas dans  
 les détails en ce moment.



## [Text]

The principle of access is defined at the top of page 16 and I will read the relevant phrases, if I may, so that members may have it in mind:

Parliament should have the power to tax all persons, incomes, property and transactions (sales or purchases) in Canada and each province should have the same powers within the province. The "within the province" limitation of provincial taxing powers should have the result of allocating fairly among the provinces the Canadian income, property and transactions which each of them may tax, and of protecting the taxpayer against the taxation of his income, property or purchases by more than one province. No government, it is generally agreed, should have the power to erect through its tax system barriers to interprovincial trade, whether intentionally or otherwise, and only Parliament should have the power to impose customs duties.

Now, there is perhaps one detail I would add to that. It says:

Parliament should have the power to tax all persons... in Canada...

We do have certain extraterritorial rights which we propose to continue by which, in effect, we levy taxes on non-residents such as the withholding taxes on income being paid abroad.

That is the basic principle of access to which the government gave its choice. The paper then goes on to talk about the problems of applying this principle. In regard to the personal income tax there are some accepted rules for this which are working and have been working reasonably well for a good many years and it is not proposed to make any change or to make any mention of them in the Constitution.

Turning to business income, there too it is necessary to have rules and, indeed, more complicated rules than for persons, rules to allocate business income between provinces. There was some difficulty in working these rules out as is indicated in the paper, but they were resolved about 10 years ago and now they are working with reasonable success. We are not proposing that they should be embodied in the Constitution, but if provinces feel they ought to be we are prepared to

## [Interpretation]

Le principe de l'accès est défini en haut de la page 17, et je vais en lire les phrases pertinentes pour que les membres s'en souviennent:

Le Parlement devrait avoir le pouvoir d'imposer toutes les personnes ainsi que les revenus, la propriété et les transactions (achats et ventes) au Canada, et chaque province devrait avoir le même pouvoir à l'intérieur de ses frontières. Cette limite posée aux pouvoirs d'imposition provinciaux devrait permettre une répartition équitable entre les diverses provinces du revenu, de la propriété et des transactions imposables. Le contribuable se trouvera ainsi protégé contre la possibilité que plus d'une province impose sur son revenu, sa propriété ou ses achats. Tous sont généralement d'accord pour dire qu'aucun gouvernement ne devrait avoir le droit d'employer son régime d'imposition afin d'ériger des barrières au commerce interprovincial, que ce soit par propos délibéré ou autrement. Tous sont d'accord aussi pour dire que seul le Parlement doit avoir le pouvoir de percevoir des droits de douane.

Je pourrais peut-être ajouter un détail à l'énoncé. On dit:

Le Parlement devrait avoir le pouvoir d'imposer toutes les personnes... au Canada...

Nous avons, bien sûr, certains droits extraterritoriaux que nous comptons bien maintenir par lesquels nous percevons des impôts des non-résidents. Par exemple, il y a l'impôt retenu à la source sur un revenu payé à l'étranger.

Voilà donc le principe fondamental de l'accessibilité que le gouvernement a adopté. Le document nous parle des problèmes d'application de ce principe. Concernant l'impôt sur le revenu des particuliers, il y a des règles acceptées qui fonctionnent assez bien depuis un bon nombre d'années et l'on ne compte pas évidemment modifier cette situation ou en parler dans le cadre du débat constitutionnel.

En ce qui concerne maintenant les revenus provenant des entreprises, il est nécessaire d'avoir des règles et des règles plus complexes que pour les revenus des particuliers. Donc, il s'agit de répartir le revenu provenant des entreprises entre les provinces. Il a été assez difficile de mettre au point ces règles comme il est indiqué dans le document, mais on a résolu ces difficultés il y a une dizaine d'années et je pense que ces règles s'appliquent avec un certain succès à l'heure

## [Texte]

discuss that matter. They involve rather considerable detail and I think it has seemed to the government that to put them into the Constitution would weigh that down with rather more detail than is really appropriate. As yet there have been no provincial proposals that we should do that.

We then go on to discuss other taxes on business. There is no doubt that many of these other taxes on business get passed on in varying degree, both to people within the province and, to some degree, to people without the province. The incidence of various kinds of taxes on business is a matter of some controversy, even among economists that are experts in the field—and perhaps I should say, particularly among economists that are experts in the field—and it is a very complicated issue depending on all sorts of circumstances.

However, as yet we feel there has been no serious problem in the allocation of such taxes or in the double taxation in different provinces. Although there used to be a real concern over this back in the nineteen-thirties, it has not been regarded as a serious problem in the past 30 years.

## 1610

We do not feel that there has been much effort for any one province or its municipalities to impose taxes on businesses located here in the expectation that in that way they can tax people in other provinces. There is, of course, a considerable desire on the part of provinces and municipalities to attract business, so this is a natural check on the tendency that there might be.

In view of all these factors, we are not proposing any changes in this regard in connection with the Constitution, including any limitations that might be involved. The next ones that we considered were real property taxes, and they are mentioned briefly in the paper at the top of page 30. Both Parliament and the provinces can use them. I had written in my notes that Parliament has not used them as such and, just as I was preparing to come over here, I suddenly wondered if we had not, in fact, used them occasionally where we run municipalities as we do in some of the national parks, or on some of the defence establishments. It is conceivable that

## [Interprétation]

actuelle. Nous ne proposons pas qu'elles soient insérées dans la Constitution, mais si les provinces estiment évidemment qu'il faudrait le faire, alors nous sommes disposés à en discuter. Il s'agit de détails assez considérables et le gouvernement estime, je pense, que d'insérer ces règles dans la Constitution ferait appel à trop de détails. Jusqu'à présent, aucune province n'a proposé que nous prenions des mesures.

Nous passons maintenant à d'autres aspects de l'imposition du revenu provenant d'une entreprise. Il n'y a aucun doute qu'une grande partie de ces autres impôts perçus des maisons d'affaires sont payés à des degrés variés par les gens qui habitent dans la province et dans une certaine mesure, par des personnes à l'extérieur. L'incidence des impôts sur les maisons d'affaires soulève des controverses, même chez les économistes qui sont experts en la matière, notamment surtout, parmi les économistes spécialisés dans ce domaine-là. Il s'agit de questions fort complexes qui dépendent de circonstances diverses.

En tout cas, jusqu'ici nous estimons qu'il n'y a pas eu de problèmes graves en ce qui concerne la répartition de ces impôts, ni en ce qui concerne la double imposition dans les diverses provinces. Même si on s'est vraiment préoccupé de cette question au cours des années 30, elle n'est plus considérée comme un problème important depuis une trentaine d'années. Alors, je pense que les provinces et les municipalités ont pu imposer assez facilement les impôts.

A notre avis, les provinces et les municipalités n'ont pas tenté de percevoir des impôts des maisons d'affaires établies dans leur territoire en comptant ainsi imposer des gens à l'extérieur de la province. Les provinces et les municipalités ont un grand désir, naturellement, d'attirer les affaires, ce qui constitue une vérification automatique sur cette tendance.

En raison de tous ces facteurs, nous ne proposons aucun changement ici concernant la constitution, y compris toutes restrictions qui pourraient s'imposer. Ensuite, nous avons étudié les impôts sur la propriété foncière, qui sont mentionnés brièvement dans le document, en haut de la page 30. Le gouvernement et ses provinces peuvent utiliser ces impôts. J'ai signalé ici dans mes notes que le Parlement n'avait pas utilisé cette forme d'imposition. Je me demande si, en fait, nous ne les avons pas utilisés à l'occasion, dans des endroits où nous administrons des municipalités, par exemple, dans certains parcs nationaux et dans des installations du ministère de

*[Text]*

we may have done so. It would not be done by the Department of Finance so much as by the departments directly responsible. The provinces, of course, authorize municipalities to use these taxes and some of the provinces use them directly and, indeed, they largely confine the municipalities to using this form of tax.

Well, such is the present situation. In regard to what we should do in the Constitution, we propose simply to leave it alone and this means, in effect, that both Parliament and the provinces, and therefore the municipalities by direction of the provinces, can use them. Quebec—and I think to a lesser extent British Columbia—has suggested that Parliament should not have the power to use taxes on real property. We have considered this proposal. The Prime Minister made clear at the conference last December that the government has no intention to use such taxes, other than perhaps in the minor exceptional way I have mentioned, but that we do not want to be constitutionally barred from them. It is indicated here in the paper that we feel that one form of tax should not be singled out from this principle of access. Moreover, I would add that provisions barring their use by Parliament might interfere with the details of other taxes such as estate taxes, capital gains taxes or something of this sort, and we do not want to get into legal tangles and restrictions in the application of taxes of general nature to real property.

That is where we have left the matter in regard to real property taxes and we are not proposing any change at the present in that regard. In regard to death duties the situation is much more complicated and still quite active. Both Parliament and the provinces use them. Parliament now uses it in the form of an indirect tax, the estate tax. The provinces are subject to limitations in their use of it that are set forth at the top of page 32 in the working paper, and which are set forth at greater length in other places. I will not try to go into them now.

We see certain advantages that could be gained if the provinces were able to levy indirect death duties and these were subject to certain limitations to prevent double taxation. Under those circumstances, we think it would be possible to simplify things for the taxpayers and to provide about the equivalent opportunity for provinces to earn reve-

*[Interpretation]*

la Défense nationale. Peut-être que nous les avons utilisés, non pas le ministère des Finances, mais plutôt les ministères directement responsables. Bien entendu, les provinces autorisent les municipalités à utiliser ces impôts et certaines des provinces le font directement. En fait, elles restreignent en grande partie les municipalités à utiliser cette forme d'imposition.

Donc, en ce qui concerne maintenant ce qu'il faudrait faire relativement à la Constitution, nous proposons simplement de ne pas la modifier pour l'instant, ce qui veut dire que le Parlement fédéral, les provinces et les municipalités, d'après les directives des provinces pourront utiliser cet impôt. Le Québec et dans une mesure moins grande, la Colombie Britannique, a laissé entendre que le Parlement fédéral ne devrait pas avoir le pouvoir d'imposer la propriété foncière. Nous avons tenu compte de cette proposition. Le premier ministre a bien précisé, à la Conférence du décembre, que le gouvernement n'avait pas l'intention d'imposer cette taxe, sauf peut-être dans les cas d'exception, comme je l'ai mentionné. Toutefois, nous ne voulons pas que la Constitution nous interdise de le faire. Il est dit, dans le document ici, qu'une forme d'imposition ne doit pas être séparée si l'on veut du principe d'accessibilité à l'imposition. En outre, une disposition interdisant au Parlement l'utilisation de cet impôt pourrait nous empêcher, évidemment, de percevoir d'autres impôts comme, par exemple, l'impôt sur les gains de capitaux ou l'impôt sur les successions, et nous ne voulons pas avoir des difficultés et des restrictions, d'ordre juridique dans l'application d'impôts généraux sur la propriété foncière.

Voilà où nous en sommes en ce qui concerne l'imposition de la propriété foncière, ce nous ne proposons pas de modification, pour l'instant en tout cas. En ce qui concerne maintenant les droits de succession, la situation est beaucoup plus complexe. Le Parlement fédéral et les provinces imposent des droits de succession, et le Parlement fédéral impose un impôt indirect, l'impôt sur les successions. Les provinces sont limitées quant à l'utilisation de cet impôt, comme il est précisé à la page 33 et de façon plus poussée dans d'autres documents. Je n'insisterai pas sur ce point maintenant.

Nous voyons certains avantages qui pourraient découler si les provinces pouvaient percevoir des droits successoraux indirects, si ceux-ci, évidemment, étaient assujettis à certaines limites pour empêcher la double imposition. En pareil cas, nous pensons qu'il serait possible de simplifier les choses pour le contribuable et de fournir à peu près la même



## [Texte]

ue from this source. The federal proposal, in ssence, was that the provinces should be able o levy an estate tax on the estates of those ying with domicile in the province, but not n the estates of others, and that this tax ould apply to property in the estate wher- ver it is situated, within the province or else- where in Canada or outside Canada. We felt at was a desirable form of tax that would ractically eliminate double taxation between e province and another—in fact, would iminate it—and would enable us to avoid a t of arguments about the situs of various nds of property which has been one of the rious complications in this field.

The situs of property can be artificially anged by one means or another to take vantage of provinces or other places that ve lower rates of taxes on property passing death and, indeed, to take advantage of tax vens outside of Canada. On the other hand, change domicile means the person has to ve himself, and it is a much more serious stacle and, indeed, a much more real situa- tion that is created. Well, we have put that oposal forward to the provinces. It has been ussed with the provinces and we have had subcommittee of experts report to the con- uing committee of officials on the advan- es, disadvantages and implications of this l of exclusive use of the field by provinces y Canada, or concurrent jurisdiction and f of the field. We expect to be reporting rtly to the conference on this subject.

These are the main lines along which we ve been proceeding and the situation which ve have reached. Meanwhile, as is noted in paper, pages 34 and 36, Quebec has pro- ed that Parliament should not use death ties, either in the form of estate taxes or ession duties. The government considered view last year and its conclusion and oning is set forth on pages 34 and 36. It s that Parliament should retain its consti- tional rights to impose death duties for the dozen reasons that are set forth here. It is something we have discussed with the vices at the meetings, both of Ministers of officials, and we will be reporting as tials back to the conference in due course.

he next field is an interesting situation is in regard to sales taxes, taxes on sactions.

## [Interprétation]

occasion aux provinces de percevoir des reve- nus provenant de cette source. La proposition fédérale est essentiellement la suivante: les provinces devraient pouvoir percevoir un impôt sur les successions des personnes décé- dées qui avaient leur domicile dans la pro- vince mais non pas sur les successions des autres, et cet impôt devrait s'appliquer à la propriété dans la succession, où qu'elle soit, que ce soit dans la province ou ailleurs au Canada ou même à l'étranger. Nous avons pensé qu'il était souhaitable de percevoir un tel impôt, ce qui éliminerait en quelque sorte la double imposition entre les provinces, et nous permettrait d'éviter bien des différends quant à la localité des biens, ce qui évidem- ment, entraîne toutes les complications dans ce domaine.

On peut changer artificiellement, par un moyen ou un autre, le site des biens pour tirer avantage du fait que certaines provinces ou d'autres endroits imposent un impôt moins élevé sur la propriété transférée lors d'un décès, ou encore pour tirer avantage des biens non imposables à l'étranger.

D'autre part, pour changer de domicile, la personne doit se déplacer ce qui constitue un obstacle plus considérable et, je pense, crée une situation plus réaliste. Ce sont les propo- sitions que nous avons présentées aux provin- ces avec qui nous en avons discuté. Un sous- comité de spécialistes a fait rapport au comité permanent des fonctionnaires sur les avanta- ges, les inconvénients et les conséquences de cette proposition et de cet usage exclusif du domaine par les provinces ou par le Parle- ment fédéral, qu'il s'agisse de compétence parallèle dans ce domaine. Nous allons faire rapport bientôt à la conférence à ce sujet.

Voilà les principales lignes que nous avons suivies et la situation à laquelle nous sommes arrivés. Dans l'intervalle, comme il est men- tionné dans le document aux pages 35 et 37, le Québec a proposé que le Parlement n'uti- lise pas le droit de succession, sous forme d'impôt sur le bien transmis par décès ou de droits de succession. Le gouvernement a étudié ce point de vue l'an dernier, ses princi- pes et ses conclusions figurent aux pages 35 et 37. Il estime que le Parlement doit retenir son droit d'imposer les droits de succession pour les raisons qui figurent ici. Ce sont des choses que nous avons discuté avec les provinces au cours des réunions convoquées pour les minis- tres et les hauts fonctionnaires et nous en ferons rapport en tant que fonctionnaires, à la Conférence en temps voulu.

Le domaine suivant est intéressant et il a trait à l'imposition de taxes sur les ventes et les transactions.

[Text]

[Interpretation]

• 1620

The provinces have learned to impose sales taxes in the legal form of direct taxes and in the past two decades have exploited this field quite substantially. They use the retailer normally, or those who sell for consumption or use, as the agent of the province in collecting the tax from the purchaser. This device enables them to keep the tax, not only to make the tax a direct tax but to keep it a direct tax within the province and thus to comply with the constitution. Moreover, this form of tax is such that it does not constitute a barrier to trade between one province and another. Imported things that are sold to people in the province are taxed just as are things produced in the province. Exports from the province are not taxed normally unless the people outside the province come within the province to purchase.

The upshot of all this is that the provinces can get revenue from this direct form of tax just as well as they might from an indirect sales tax.

However, they, and we, see some advantages in their being able to use the indirect form of retail sales tax. It is simpler; it does not have to be shown on the sales slips and bills; its administration is somewhat simpler, and of course, it has that advantage of invisibility which many feel is an advantage.

**Senator Grosart:** Also multiplicity.

**Mr. Bryce:** Yes. In this paper, the Government of Canada has stated its view that it would be prepared to agree to the provinces being able to use an indirect sales tax providing that it met two requirements which are set forth on page 40, at the middle of the page:

(1) the power of the provinces to impose indirect sales taxes would have to be such as to prevent provincial taxing systems from acting as impediments to interprovincial or international trade; and

(2) the power to impose indirect provincial sales taxes would have to be framed so as substantially to confine each province's taxes "within the province", that is to say to prevent one province from taxing indirectly persons resident in other provinces, and thus... ensure... the total tax base is allocated equitably as between provinces.

Les provinces ont aujourd'hui l'habitude d'imposer des taxes de vente sous forme d'impôts directs et ont exploité substantiellement ce procédé au cours des deux dernières décennies. Elle se sont servies du détaillant ou du revendeur finals comme agents de perception de ces taxes payables par l'acheteur. Ce moyen leur permet de maintenir la taxe de vente comme impôt direct payable à l'intérieur de la province sans contrevenir aux dispositions constitutionnelles. De plus, cette taxe est conçue de façon à ne pas créer d'obstacle au commerce international. Les articles importés et vendus dans la province sont sujets à la taxe de vente au même titre que les produits fabriqués dans cette province. Les exportations ne sont pas normalement taxables à moins que les acheteurs ne concluent leurs transactions dans la province.

En fin de compte, les provinces obtiennent pas ce procédé de taxation directe, les mêmes résultats que par l'imposition indirecte.

Les provinces et nous-mêmes constatons cependant, que la taxe indirecte de vente présente certains avantages. Elle est plus simple à appliquer, n'apparaît pas sur les reçus et les factures, l'administration en est moins complexe et elle offre l'avantage d'être invisible.

**Le sénateur Grosart:** Et multiple, également.

**M. Bryce:** Oui, dans le présent document, le gouvernement du Canada exprime le point de vue selon lequel les provinces pourraient appliquer une taxe indirecte de vente pourvu que cette dernière réponde aux deux conditions figurant au milieu de la page 40, à savoir:

1) la formulation des pouvoirs provinciaux dans le domaine de l'imposition indirecte des ventes devrait être faite de façon à empêcher que les régimes d'imposition provinciaux deviennent des obstacles au commerce interprovincial et international; et

2) la formulation des pouvoirs provinciaux dans le domaine de l'imposition indirecte des ventes devrait être faite de façon à confiner en grande partie les taxes de chaque province «dans la province», c'est-à-dire de façon à empêcher une province d'imposer indirectement des personnes qui résident dans une autre. De cette façon, l'assiette de l'impôt se trouverait répartie équitablement entre les provinces.

texte]

When we go on to discuss at some length, these limitations.

We have been discussing this subject with the province at the working session of ministers, last June and in December and off and on over the past 12 months with the provincial officials in the continuing committee of senior officials and in the more specialized committee that was established to go into this at some length and at which Mr. Irwin is representing us.

Some of the provinces are most anxious to have the protections set forth on page 40 and to have those clearly applied through a retail sales tax. Other of the provinces feel that they should have as wide an access as possible to indirect taxes on sales and that they should not be confined to the retail level. They feel this, in part, because it is a matter of principle with them; in part, because they would like to be able to look forward in the future to simplifying their administration and possibly to bringing in a tax on value added which as has become quite,—I do not know whether “popular” is the right word to use—widespread in Europe in recent years and is being talked about in the United States. If they were going to have a tax on value added, it would be necessary to have the power to impose it at various stages in manufacturing and distribution.

We have been discussing this with the provinces and we are now preparing a report to the continuing committee of officials to a conference on the subject in the light of preparation. The main issue has been this question of whether it is necessary, in fact, to have a tax to the retail level in order to meet these tests that are set forth on page 40. In theory, you could meet them with taxes at levels other than the retail level. The problem is whether you can draft law that will do it, whether you can administer it in a way that will do it and be sure that you have met these two tests.

That is where we stand on those various issues, sir.

I might just refer briefly to the last two paragraphs in the paper, federal-provincial consultation on taxing and spending. The government has indicated here it feels that such consultation is desirable and necessary, but it should not be carried out, as Quebec has suggested, by establishing an intergovernmental commission which would in effect try to make an allocation of the use of the tax fields between one level of government and another.

[Interprétation]

Ces restrictions sont ensuite examinées plus en détail.

Nous avons discuté cette question avec les provinces au cours des sessions de travail avec les ministres, en juin dernier et en décembre, et, de temps à autre, au cours des douze derniers mois, avec les fonctionnaires provinciaux du Comité permanent des fonctionnaires supérieurs, et au sous-comité spécialisé, institué à cet effet, et où M. Herwin nous représentait.

Certaines provinces sont vivement désireuses de bénéficier des protections prévues à la page 40 et de les appliquer clairement au moyen d'une taxe sur la vente au détail. D'autres provinces veulent, par contre, exercer aussi librement que possible, le droit à la taxation indirecte des ventes, sans en limiter l'application aux détaillants. C'est pour elles, dans une certaine mesure, une question de principe, et aussi parce qu'elles voudraient pouvoir à l'avenir, simplifier les modalités administratives et, éventuellement, introduire une taxe sur la valeur ajoutée laquelle est devenue, sinon « populaire », du moins assez répandue en Europe au cours des dernières années. On en parle également aux États-Unis. Si les provinces voulaient recourir à la taxe sur la valeur ajoutée, il faudrait qu'elles disposent de l'autorité nécessaire pour l'imposer aux divers palliers de la fabrication et de la distribution.

Nous avons discuté cette question avec les provinces et sommes en voie de préparer un rapport pour le Comité permanent des fonctionnaires sur le travail accompli. La question principale consiste à déterminer si la taxe devrait se limiter au niveau du détail, pour répondre aux conditions figurant à la page 40. En théorie, on peut se conformer à ces conditions au moyen de taxes à d'autres palliers que celui du détail. Il s'agit de savoir si une telle mesure peut être sanctionnée par une loi et administrée de manière à remplir les deux conditions établies. Voilà où nous en sommes actuellement dans ces différents domaines.

Je parlerai brièvement des deux derniers points, figurant dans le document sur la consultation fédérale-provinciale concernant les pouvoirs d'imposer et le droit de dépenser. Le gouvernement croit qu'une telle consultation est souhaitable et nécessaire mais qu'elle ne doit pas être une menée, comme l'a proposé le Québec, au moyen d'une commission intergouvernementale qui répartirait les compétences fiscales entre différents palliers gouvernementaux.



## [Text]

This question of relative use of the tax fields was not all that important as long as taxes were relatively low in total, but of course, now that the total of taxes has gone up to something in the order of one third of the gross national product, we both feel that the others are crowding us and that the both of us taken together are crowding the taxpayer. So it is natural that this kind of consultation is much more required than at the time the Constitution was originally drawn up when, as the historians make clear to us, it was felt that direct taxes would be so unpopular that no one would be very likely to use them to any substantial degree.

The final matter touched upon in the paper is equalization. This has come up, of course, in the other papers that have been before you. The essence is that if equal access to tax fields is going to be really meaningful to those provinces that have less than average tax capacity, the tax revenues need to be equalized in some such way as we have been doing in the past 15 years. The government indicates that it is quite prepared to have, as Nova Scotia has suggested, the objective of equalization reflected in the Constitution, in the preamble we have proposed. Second, we feel that the Constitution should provide the government with explicit power to contribute to the equalization of necessary provincial public services.

Those are the main points, sir, that are covered in the paper and the observations that I wanted to make on it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Bryce. I think this is an appropriate point at which to transact our business before we proceed to questions, as we have now acquired a quorum.

I think there are four matters I would like to raise with you which I think require motions here today. One of the problems that has arisen is with respect to the publication of these papers which are being prepared for us by the Constitutional Secretariat.

The Clerk has discovered in attempting to have them appended to today's proceedings—which we have agreed to do—that there are certain problems.

Since all of our material must appear in both languages and much of this is in only one language or the other, much must be translated. When we come to matters such as provincial statutes, we are being put in the position of issuing official or quasi-official translations of provincial statutes. Therefore, perhaps we should have your permission to edit this material so that when problems arise, such as missing pages and pages in the

## [Interpretation]

La question de l'utilisation relative du domaine fiscal ne revêtait pas une importance particulière aussi longtemps que les impôts étaient peu élevés. Maintenant que l'imposition globale représente environ le tiers du produit national brut, nous nous sentons pressurés les uns par les autres alors que le contribuable l'est pas nous tous. Il est certain que la consultation est bien plus nécessaire aujourd'hui qu'au moment de la rédaction première de la Constitution. A cette époque, comme nous le font savoir les historiens, on craignait l'impopularité des impôts directs auxquels personne n'aurait eu notablement recours.

Un dernier point, dont le document fait état, concerne la péréquation. Il en est question dans d'autres documents que vous avez examinés. On y dit en substance que la valeur du principe de l'accessibilité aux champs d'imposition pour les provinces ayant une faible capacité d'imposition, est fonction de la péréquation des revenus, à l'instar de ce qui a été fait durant les 15 dernières années. Le gouvernement est disposé à admettre, comme nous l'avons proposé la Nouvelle-Écosse, le principe de péréquation dans le préambule que nous avons proposé pour la nouvelle constitution. En second lieu, nous croyons que la constitution doit explicitement accorder au gouvernement le pouvoir de contribuer à la péréquation dans le but d'égaliser les services publics essentiels dans les provinces. Tels sont, monsieur, les principaux points du document et des observations que je voulais vous faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup monsieur Bryce. Je crois que ce moment est venu de régler certaines questions avant de passer aux interrogations, puisque le quorum est maintenant atteint.

J'aimerais soulever quatre points qui requièrent des motions. L'un d'entre eux se rapporte à la publication des documents que le secrétariat de la Constitution est en voie de préparer à notre intention.

Le greffier a constaté que l'annexion de documents aux procès-verbaux de ce jour, comme nous l'avons décidé, présentait certaines difficultés.

Il faut en effet que les textes qui sont rédigés le plus souvent dans une seule langue soient traduits. Nous sommes ainsi amenés à traduire officiellement ou quasi-officiellement des dispositions législatives provinciales. En conséquence, nous sollicitons votre autorisation à l'effet de publier ces documents et de permettre aux coprésidents du Comité de pouvoir régler les difficultés provoquées par cette publication, telles que l'omission de

[texte]

ong place and so on, your Joint Chairmen could have the power to deal with these publication problems so that the material will appear in some semblance of sense and without involving us in any particular problems of technical translation which it would probably be desirable for us to avoid.

If there is general agreement on that, I might ask that someone to move that the Joint Chairmen be authorized, for printing purposes, to edit and vary the background papers which are being prepared from time to time by the Secretariat of the Constitutional Conference.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, before you make the motion, having now looked at these documents I would like to raise the question in as to whether it is necessary to append them to our proceedings? There is a great deal of repetition in them. By and large, they are all summarized in these red, white and black books. My own feeling is that whereas they are extremely useful to members of the Committee to support the summarization that is in the official book here, it seems to me that it would add unnecessary bulk to our proceedings and unnecessary expense. That is my own feeling. When the motion was put previously I had not had time really to look them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Certainly our Joint Chairmen do not feel strongly about this and we are open to your suggestion. Probably as former academics, we have felt that the more complete we could make these proceedings the better. The Clerk informed us that we could have these printed if there is a feeling that this is too great a burden certainly that would be a decision which is acceptable to us.

Perhaps I might invite the Clerk to inform us as to whether there is any problem other than the one that I have mentioned which is a hindrance to our publication.

The only other difficulty that he draws to our attention is that it takes longer for us to have the proceedings printed when we are adding these added. Of course, these will be added only so long as we are hearing government witnesses. Once we get to other witnesses we will then be at the end of these proceedings.

They will be doing two or three other things of this kind for us. One of them will be to deal with regional disparities. In any case, we on the Committee will get them. The question is whether we want to make these available to the public as well. I invite any expressions of opinion. As I say, we do not feel strongly

[Interprétation]

pages ou l'insertion erronée d'un texte etc., afin que les documents définitifs soient plus ou moins suivis sans nous impliquer dans des problèmes de traduction technique qu'il nous serait préférable d'éviter.

Si vous êtes d'accord, je demanderais à l'un des membres de proposer que les coprésidents soient autorisés, pour les besoins de l'impression, à publier et à modifier les documents de base établis de temps à autre par le Secrétariat de la conférence constitutionnelle.

**Le sénateur Grosart:** Avant de soumettre cette motion, monsieur le président, je voudrais soulever la question de savoir s'il est nécessaire d'annexer ces documents à nos procès-verbaux. Ils renferment, en effet, de nombreuses répétitions et le contenu figure, en résumé, dans les livrets rouges, blancs et noirs. A mon avis, bien qu'il soit extrêmement avantageux que les membres du Comité appuient le résumé figurant dans la publication officielle, il serait superflu d'attacher des annexes aux procès-verbaux et d'occasionner ainsi des dépenses inutiles. C'est mon point de vue; je n'avais pas eu l'occasion d'examiner à fond les documents lorsque la motion avait été précédemment soumise.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vos coprésidents sont disposés à accueillir vos directives. En tant qu'anciens universitaires, il nous a semblé avantageux que les procès-verbaux soient complets. Le greffier nous a informés qu'on pouvait imprimer ces documents, mais si vous estimez que le fardeau est trop lourd, nous accepterons volontiers votre décision.

Peut-être le greffier pourrait-il nous dire si d'autres difficultés se posent pour la publication.

La seule dont je suis saisi concerne un retard dans la publication des procès-verbaux si nous voulons que les annexes y figurent. Bien sûr, seuls les témoignages des représentants du Gouvernement apparaîtront. Nous en aurons terminé une fois que nous passerons à l'audition des autres témoins.

Nous sommes censés recevoir deux ou trois documents de cette sorte. L'un d'eux concerne les disparités régionales. De toute façon, le Comité en obtiendra copie, mais il s'agit de savoir si le public devrait en prendre connaissance. J'invite donc vos opinions. Comme je l'ai déjà souligné, notre seul objectif est de

[Text]

except perhaps that we wanted to make the proceedings as complete for future scholars as possible.

**Mr. Allmand:** Is it that difficult to do it? Since there are only about five or six of them and we only have two more to go, I would approve unless there is an exceptional amount of work involved or expense. Otherwise, I think let us do it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any other views?

**Mr. McQuaid:** Are these already translated, or do they have to be translated yet?

**The Clerk of the Committee:** The main one that has to be translated, sir, is the first one on fundamental rights where it has judgments of the B.C. courts. There are some provincial statutes like the Quebec and the New Brunswick ones which are translated, but then there are the Ontario statutes and then a couple of judgments from B.C. that are not translated.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** With respect, Mr. Clerk, I think that problem will be taken care of with the power to edit but I take it Mr. McQuaid's question to mean, has the work of translation already been done for us?

**The Clerk of the Committee:** No.

**Mr. McQuaid:** I am thinking, Mr. Chairman, particularly of the speeding up of these reports. I think anything we can do to speed up the reports getting into our hands would be very helpful to us.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The Clerk says it is the government legislation which is slowing down publication but all of these would be done over the summer, in the next month, and available to us by the end of July at the latest, I suppose. They would be available to us long before our sittings in the fall and this problem will not reoccur, I presume, next year since we will not be having many more government witnesses. I am in your hands on this.

**Mr. Brewin:** I would be glad to move the motion that we do authorize this expenditure.

**Senator Grosart:** I would like to raise another point on the same question. I think you are going to cause some hard feelings. In some places, one province has only one paragraph on a subject. In fact, some provinces are not even mentioned. It is obviously an editor's job to select what he thinks is impor-

[Interpretation]

publier un document qui soit, pour les futurs chercheurs, aussi complet que possible.

**M. Allmand:** La difficulté est-elle si grande. Le nombre de documents ne dépasse pas cinq ou six et il y en a deux à venir. J'approuve la proposition à moins que ce procédé exige un travail exceptionnel et des débours importants. Autrement, je pense que nous devrions procéder de cette façon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il d'autres opinions?

**M. McQuaid:** Les documents en question sont-ils déjà traduits?

**Le greffier du Comité:** Le premier document relatif aux droits fondamentaux et qui renferme les jugements des tribunaux de Colombie-Britannique, ne l'est pas encore. Certaines lois provinciales, comme celles du Québec et du Nouveau Brunswick, ont déjà été traduites, mais non celles de l'Ontario les attendus de deux jugements rendus en Colombie-Britannique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense, monsieur le greffier, que cette question sera résolue si l'on nous accordait l'autorité de publier. La question de M. McQuaid vise à savoir si la traduction de ces documents a été entreprise pour nous?

**Le greffier du Comité:** Non.

**M. McQuaid:** Je pense surtout, monsieur le président, à expédier la publication de ces rapports. Toute mesure dans ce sens nous avantagerait.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le greffier me fait savoir que le retard est dû à l'impression des travaux législatifs, mais que les rapports qui nous concernent seront publiés au cours de l'été, du prochain mois, pour nous être remis vraisemblablement à la fin du mois de juillet. Nous les obtiendrons avant nos réunions de l'automne prochain. Par ailleurs, les difficultés disparaîtront puisque nous n'aurons à entendre aucun témoin du Gouvernement. La question est entre vos mains.

**M. Brewin:** J'aimerais soumettre la motion en vue d'autoriser cette dépense.

**Le sénateur Grosart:** Je voudrais soulever un autre point concernant cette même question. Je crains que nous froissions quelques susceptibilités. En effet, certaines provinces ne sont pas mentionnées ou font l'objet d'un seul paragraphe. Il appartient évidemment à l'éditeur de choisir les textes qu'il pré-



*Texte]*

ant but I find it somewhat individious to see ages and pages of Ontario in this particular ne and no mention whatsoever of Prince Edward Island, for example. Prince Edward Island unquestionably has people who can provide some opinion on this subject but you could not gather it from this official version of important documents.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** These are of course the published documents. This means that Prince Edward Island have not chosen to publish anything in this field. It does not mean that they could not but only that they have not. I suppose that in that sense, it is an impartial historical record of the documents which have been made public. There may indeed, as you suggest however, be some comparison, perhaps even an individious one, involved in this. However, now that the motion has been made, I should stick to it.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, is it your intention to put also as an appendix to our proceedings, the proceedings that took place at the various Constitutional Conferences?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, it is not. I suppose we will be open to a suggestion on that if you wanted to make one but we have not considered printing those as part of our proceedings because of the very size of them.

**Mr. Lachance:** I raise this matter because it appears to me that whatever we have in these books exist already in the proceedings. Is I correct?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, a large part the Clerk informs me.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, speaking on this subject, I tend to agree with Senator Grosart. I think it is rather an unnecessary expenditure. I am sure that it is unnecessary for the committee. I do not know who else is going to use it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You have an opposing view, Mr. Ouellet?

**Mr. Ouellet:** Yes. I do believe by doing so it would become a public document and it could be useful for the public as reference as it is now. If we have in mind to travel across Canada and to try to attract the attention of the public to our proceedings, that kind of document could be a very useful background for people who could be interested in deliberations. I do not believe it will be very much and I think we should go on with it.

*[Interprétation]*

importants, mais il est désobligeant de voir que la province de l'Ontario occupe plusieurs pages alors que l'Île du Prince-Édouard, par exemple, n'est même pas mentionnée. Cette dernière renferme certainement des citoyens qui peuvent nous fournir une opinion dont la version officielle ne ferait pas état.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce sont, bien sûr, les documents publiés. En d'autres termes, l'Île du Prince-Édouard aura décidé de ne rien publier en la matière, ce qui ne signifie nullement que cette province n'ait rien eu à dire, mais simplement qu'elle n'a rien dit. Il me semble qu'il s'agit là d'une publication historiquement impartiale de documents publiés. Il se pourrait, bien sûr, qu'une comparaison, peut-être désobligeante, y apparaisse. La motion ayant été néanmoins proposée, je la soumets à votre considération.

**M. Lachance:** Monsieur le président, avez-vous l'intention d'annexer à nos procès-verbaux, ceux des autres conférences constitutionnelles?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. Nous pourrions entendre une motion si vous en soumettez une, mais nous n'avons pas envisagé l'impression desdits procès-verbaux à cause de leur volume.

**M. Lachance:** Je soulève cette question parce qu'il me semble que le contenu de ces livrets rouges apparaît déjà dans les procès-verbaux. Est-ce exact?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, en grande partie, comme me le fait savoir le greffier.

**M. Osler:** Monsieur le président, je suis enclin à concorder avec le sénateur Grosart. Je pense que nous exposons des frais inutiles. Personne d'autre ne se servira de ces textes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous une opinion contraire, monsieur Ouellet?

**M. Ouellet:** Oui. Je pense au contraire que la publication permettrait que le document soit mis entre les mains du public à qui il servirait de référence comme à nous. Si nous envisageons de voyager à travers le Canada et d'intéresser le public à nos délibérations, ce genre de livret servirait utilement de toile de fond. Je ne crois pas que la publication en soit onéreuse et il faudrait l'entreprendre.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any other views?

• 1640

**Senator Grosart:** Could we have your assurance, Mr. Chairman, that if any province has presented a paper it is reflected in these documents now?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I should read you this letter or introduction which Mr. Davis has asked to be appended to these documents.

The material in this booklet was compiled by the Secretariat of the Constitutional Conference to assist the Special Joint Committee on the Constitution of Canada. The material is drawn from the public record of the constitutional review and is related to the specific subjects to which the Parliamentary Committee is directing its attention.

The letter is signed, Henry F. Davis.

The only assurance of that kind that I could give Senator Grosart is that it is my understanding that this is what the Constitutional Conference is doing in preparing these documents for us. I personally could not vouch that it is complete because I have not made the survey of the documents.

**Senator Grosart:** Is that not rather important that we rely on the selectivity of the Secretariat to decide which representations by which provinces are regarded as important?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is. However, they are in a position where they would be subject to very great criticism by the provinces if they did not make it complete. They would hardly dare not survey the materials properly.

**Senator Grosart:** Public servants dare strange things. I think this is an important point. For example, the Ontario presentation is the one that I happen to know something about. I would not agree entirely with the selectivity that has been used here. I am not criticizing it. Any two or three people will come up with different selections.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This is an important point all right. There is a certain amount of selectivity in this process on the part of the officials of the Constitutional Conference and while they, of course, have to answer to the provincial premiers on this as on other questions, this may be another consideration in our minds that might suggest that we should not append these documents

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il d'autres opinions?

**Le sénateur Grosart:** Pouvons-nous avoir votre assurance, monsieur le président, que tout document préparé par la province figure déjà à la documentation que nous avons?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je devrais vous donner lecture de l'introduction que l'on devra annexer à ces documents.

Le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle a préparé ce recueil pour venir en aide au Comité spécial mixte sur la Constitution canadienne. Le contenu de ce recueil est tiré des documents publics concernant la révision constitutionnelle et se rattache aux questions précises qui retiennent l'attention du Comité parlementaire.

La lettre est signée par M. Henry F. Davis.

La seule assurance que je puis vous donner, sénateur Grosart, est que, si je comprends bien, la Conférence constitutionnelle prépare ces documents pour nous, mais je ne puis vous garantir quoi que ce soit, parce que je n'ai pas fait l'étude de la documentation.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce qu'il faudrait peut-être s'occuper du choix d'un secrétariat pour s'occuper des documents préparés par les provinces?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ils seront sujets, bien entendu, aux critiques des provinces si le choix n'est pas complet. Alors, je n'en crois pas qu'on oserait faire un choix sans une étude approfondie.

**Le sénateur Grosart:** Par exemple, en ce qui concerne l'Ontario, je ne suis pas d'accord avec le choix auquel on a procédé. Je n'en critique pas, mais évidemment deux ou trois personnes se présenteront avec leur choix...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bien sûr, y a une certaine sélectivité dans ce processus de la part des fonctionnaires de la Conférence constitutionnelle et ces gens devront évidemment répondre aux premiers ministres provinciaux sur cette question comme sur d'autres. On ne devrait peut-être pas imprimer tout ces documents en appendice. Personnellement, la chose m'importe peu. Je voudrais

[Texte]

all but just leave them out. Personally, I have no strong feelings one way or the other. I just want to get a consensus because we cannot have these proceedings printed until we get this question solved. I will put the question then. It is moved by Mr. Brewin and seconded by Mr. Marceau:

That the Joint Chairmen be authorized, for printing purposes, to edit and vary the booklets entitled Background Papers which are being prepared from time to time by the Secretariat of the Constitutional Conference.

Motion agreed to.

**The Chairman:** One of the serious problems that we face is the fact that we do not as yet have a staff for the Committee. The longer this problem is postponed the more difficult it becomes. I bring this proposition to you with the approval of the steering committee. There are two propositions together on this. One is that because of the absence of time to discover available candidates for most of these positions, the Joint Chairmen in consultation with the other members of the steering committee should be empowered to engage the services of an economist and a special administrative assistant and clerical and stenographic help subject to Mr. Speaker's approval.

We could have made that complete except if we are prepared to recommend to you at this time the appointment of a legal adviser. It seems only appropriate that we should decide this before the whole Committee rather than have the power delegated to us and then exercise it in that fashion. I believe the Clerk has distributed to all of you a biographical sketch which I sent around first to members of the steering committee and now to members of the whole Committee concerning the gentleman that we would propose to you for appointment as our legal adviser.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, I find that this gentleman's qualifications are ideal for the work of this Committee and I would move that he be hired at a salary of \$18,000 a year.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I bring a motion in somewhat more technical language which has been worded for us with the assistance of the Speaker's office. They prefer to put his salary on a monthly basis for reasons which I cannot explain to you.

**Mr. Hogarth:** I so move.

[Interprétation]

tout simplement savoir ce que vous en pensez, messieurs, pour que nous en décidions. Il faudra trancher cette question avant de faire imprimer notre compte rendu.

Il est proposé par M. Brewin, appuyé par M. Marceau:

Que les coprésidents soient autorisés, pour les besoins de l'impression, à publier et à modifier les documents de base établis de temps à autre par le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle.

**Le président:** Un des problèmes graves qui s'est posé, c'est que nous n'avons pas encore de personnel pour ce comité et plus nous remettrons ce problème, plus il y aura de difficultés et la chose deviendra de plus en plus pénible à régler. Alors, avec l'approbation du comité directeur, il y a deux propositions ici que je vous présente: la première, étant donné qu'il n'y a pas de candidat disponible pour la plupart de ces postes, il n'est donc pas facile de trouver des candidats rapidement. Les présidents conjoints en consultation avec les autres membres du Comité directeur devraient être autorisés à retenir les services d'un économiste et d'un adjoint administratif, ainsi que de sténographes et de préposés aux écritures, avec l'approbation de l'Orateur de la Chambre.

Il faudrait également retenir les services d'un conseiller juridique. Nous pourrions peut-être présenter toute cette question au comité plénier, plutôt que d'avoir une délégation de pouvoirs à ce sujet. Je pense que le greffier vous a remis des notices biographiques concernant justement la personne que nous allons vous présenter comme conseiller juridique.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, les qualités de ce candidat me semblent excellentes et je propose que cette personne soit nommée avec un traitement de \$18,000 par année.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Donc, j'ai ici une motion d'ordre plutôt technique qui a été rédigée par les services de l'Orateur. On préfère évidemment que le traitement soit au mois, mais je ne sais pas pourquoi.

**M. Hogarth:** J'en fais la proposition.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps I might make the motion, Mr. Hogarth.

**Mr. Ouellet:** Could I ask a question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I first read the motion? If your question pertains to this, would you prefer to ask the question before I read the motion?

**Mr. Ouellet:** It pertains to the appointment of the gentleman. I just want to know if he is bilingual.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** He is not bilingual. He reads French but he is not bilingual vocally. He is in part but very far from being completely bilingual. The steering committee did agree that the one appointment that must be bilingual is the special administrative assistant who will be a public relations man, charged with the responsibility of organizing the meetings across the country. However, one of our purposes in appointing Mr. McWilliam would be that his background in this area would make him most helpful to us if we are unable in the near future to get someone with these qualifications. He could at least assist us in setting up the meetings in Manitoba in the fall.

**Mr. Ouellet:** All right.

**Mr. Lachance:** Are you sure, Mr. Chairman, that no member of Parliament has applied for the job at \$18,000?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If members of Parliament were eligible, I am sure that many of them would have applied.

The wording that I would suggest is:

That, pursuant to the authority granted to your Committee to engage personnel until the Committee has concluded its work or until December 31, 1971, whichever is sooner, the Committee retain the services of Mr. David L. McWilliam of the Bar of Ontario as legal adviser until the Committee has completed its work or until December 31, 1971, whichever is sooner, at a salary of \$1,500 per month, subject to the approval of Mr. Speaker.

**Mr. Hogarth:** I so move.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is moved by Mr. Hogarth and seconded by Mr. Lachance.

Motion agreed to.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pourrais peut-être formuler la motion, monsieur Hogarth.

**M. Ouellet:** Puis-je poser une question?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je lirai d'abord la motion. Si votre question y a trait, voulez-vous poser la question avant la lecture de la motion?

**M. Ouellet:** Il s'agit du monsieur en question. Est-il bilingue?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. Il n'est pas bilingue, mais il n'est pas bilingue. Il n'est pas complètement bilingue, en tout cas, il n'est que partiellement. Le comité de direction convient que le poste où l'on exige un titulaire bilingue, c'est évidemment celui de l'adjoint administratif, car il s'agit là d'un travail de relations publiques qui assurera nos relations au cours de nos voyages à travers le Canada. La nomination de M. McWilliam est motivée par le fait qu'il connaît bien la question et il pourrait certainement nous aider à organiser la réunion au Manitoba l'automne prochain. Il aura déjà suffisamment de connaissances.

**M. Ouellet:** Ça va.

**M. Lachance:** Aucun député ne veut de ce emploi à \$18,000 par année?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si les députés étaient admissibles à ce poste, j pense que nombre d'entre eux présenteraient leur candidature.

Je suggérerais le libellé suivant:

Il est proposé que, conformément aux pouvoirs accordés au Comité pour retenir les services du personnel jusqu'à ce que le Comité ait terminé ses travaux ou jusqu'au 31 décembre 1971, selon que l'une ou l'autre date est la plus rapprochée, le Comité retienne les services de M. David L. McWilliam du Barreau de l'Ontario, titre de conseiller juridique, jusqu'à ce que le Comité ait terminé ses travaux ou jusqu'au 31 décembre 1971, selon que l'une ou l'autre date est la plus rapprochée, au traitement de \$1,500 par mois sous réserve de l'approbation de l'Ontario.

**M. Hogarth:** Je le propose.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Proposé par M. Hogarth, appuyé par M. Lachance.

La motion est adoptée.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Now the companion motion is moved:

That, pursuant to the authority granted to the Committee to engage personnel until the Committee has concluded its work or until December 31, 1971, whichever is sooner, during the summer recess, the Joint Chairmen be authorized to engage the services of an economist, a special administrative assistant and such clerical and stenographic help as they deem necessary, after the usual consultation, on salaries to be approved by Mr. Speaker.

**Mr. Ouellet:** I so move.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Of course, we are not able to make this pointment during the summer, this will come back to the Committee in the fall for approval by the Committee.

**Mr. Baldwin:** Do you think you can find anyone available in the country?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sure. We have exerted already quite a bit of effort in trying to get somebody, especially on the public relations side, who would be bilingual and we have not yet come up with a satisfactory nomination of someone who has all the qualifications.

**Mr. Alexander:** Is it a question of money, Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is a question primarily of getting someone who is sufficiently bilingual and who has had sufficient experience to do the job.

**Mr. Ouellet:** Was it well publicized?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, I think we may have to advertise now at this point for it. I presume that the House of Commons would have authority to do that.

**Senator McDonald:** Mr. Chairman, who is paying the costs for this personnel?

**An hon. Member:** I did not know the Senate had any money.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The Clerk advises me that this is a somewhat tenuous area. Usually the costs are divided between both Houses in proportion to the amount which is available in the budgets of the Houses. Generally speaking, the House in which the motion originates carries the heavier burden. Perhaps we should have a motion to make this motion.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** L'autre motion maintenant qui l'accompagne.

Il est proposé que conformément aux pouvoirs accordés au Comité pour retenir les services du personnel jusqu'à ce que le Comité ait terminé ses travaux ou au plus tard au 31 décembre 1971, au cours des vacances d'été, les présidents conjoints soient autorisés à retenir les services d'un économiste, d'un adjoint administratif spécial, et du personnel; sténographes, etc... qui seront nécessaires, aux traitements qui seront approuvés par M. l'Orateur.

**M. Ouellet:** Je le propose.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** S'il n'y a vraiment pas moyen de faire la nomination cet été, le Comité sera de nouveau saisi de la question pour fins d'approbation, cet automne.

**M. Baldwin:** Est-ce qu'il y a quelqu'un de disponible ici au Canada?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je n'en suis pas sûr. Nous avons déjà fait des efforts considérables pour avoir quelqu'un, un agent de relations publiques bilingue, et nous ne sommes pas arrivés à avoir des candidatures satisfaisantes, quelqu'un qui aurait tous les titres de compétence requis.

**M. Alexander:** S'agit-il d'une question d'argent, monsieur le président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il s'agit d'avoir quelqu'un qui soit suffisamment bilingue et qui a suffisamment d'expérience également pour accomplir la tâche.

**M. Ouellet:** L'a-t-on bien annoncé?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense qu'il faudrait maintenant l'annoncer. Je suppose que la Chambre des communes a le pouvoir de retenir les services et d'annoncer les postes.

**Le sénateur McDonald:** Qui en acquitte les frais?

**Une voix:** Je ne savais pas que le Sénat disposait de ressources.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le greffier me dit que c'est là une zone grise. Les frais sont divisés entre les deux Chambres: Sénat et Chambre des communes, selon les disponibilités budgétaires de ces deux Chambres. Voilà tout ce que l'on peut dire, je pense. De façon générale, la Chambre d'où émane la motion acquitte la plus grande partie. Un sénateur pourrait peut-être présenter la motion.

[Text]

● 1650

**Senator McDonald:** The reason I raised the point, Mr. Chairman, is that you make reference to the Speaker; I presume you are referring to the Speaker of the Commons only.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I guess "Mr. Speaker" includes both Speakers, but should we have made that clear? We intend here to include both Speakers equally.

**Senator McDonald:** Fine.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Ouellet has moved the motion. Has someone else seconded it? Yes, Mr. Lachance. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** When you say "after the usual consultation" I presume it means that you consult with everyone on the steering committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, unless someone goes to Timbuktu and is not available for the whole of the summer recess; but anybody who can be reached will certainly be reached. We will not do this in a hurry.

**Mr. Allmand:** In that case, you would consult with somebody else in the same party who would seem to be second or third on the list, I suppose. I do not think it would be good if you hired somebody without full consent of all parties.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, I am sorry, I did not understand your question. If Mr. McQuaid, for instance, were unavailable we would certainly not move even after some time without consultation with Mr. Baldwin or someone Mr. Baldwin would designate. So there will be full consultation in that sense, yes.

**Mr. Lachance:** I have a supplementary, Mr. Chairman. In the case of Mr. McWilliam, was it unanimous of the steering committee?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Is it agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There is the final question of advertising with respect to the popular hearings, especially those to be held in Manitoba in September. Before we come back we will have to publish

[Interpretation]

**Le sénateur McDonald:** La raison pour laquelle j'ai soulevé ce point, monsieur le président, c'est que vous mentionnez l'Orateur. Je suppose que vous parlez uniquement de l'Orateur de la Chambre et non du Président du Sénat.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suppose que l'appellation «M. l'Orateur» vaut pour les deux orateurs ici. Est-ce qu'il faudrait préciser davantage dans la motion. Alors, nous voulons désigner l'Orateur de la Chambre et le Président du Sénat.

**Le sénateur McDonald:** Ça va.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Ouellet a proposé la motion. Quelqu'un pour l'appuyer? Oui, M. Lachance. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Quand vous dites «après consultation habituelle», je suppose que ceci veut dire que vous consultez tous les membres du comité directeur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A moins que quelqu'un soit rendu très loin et par pour les vacances d'été, bien sûr. Ceux auxquels on pourrait communiquer pendant l'été seront saisis de la question. Nous ne précipiterons pas les choses.

**M. Allmand:** Il faudrait consulter tous les intéressés, car il ne serait pas bon d'emballer quoi que ce soit, sans l'approbation des partis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Tierce, disons que M. McQuaid ne pourrait être rejoint, on ne l'accepterait certainement pas avant qu'il y ait eu consultation avec M. Baldwin. Il y aura consultation complète.

**M. Lachance:** Une question complémentaire, monsieur le président. En ce qui a trait à M. McWilliam, avez-vous le consentement unanime du comité directeur?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, il y a accord.

**Des voix:** Agréé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il y a une dernière question. Il s'agit d'annoncer les audiences publiques, notamment celles de Manitoba, en septembre. Avant, nous devrions faire publier des annonces dans les journaux.



**[Texte]**

Some type of advertisement in the Manitoba papers. Several days ago I suggested to the other members of the steering committee some of the questions we were interested in which might be published. I want to go into those thoroughly with steering committee members before we come to any conclusion, but as we will have to do something on this before the whole Committee comes together again, I wonder if it would be agreeable that the Joint Chairman be authorized to draw up and direct the Joint Clerks of the Committee to publish an advertisement to encourage popular participation in the Committee's work. That should certainly be as well "after the usual consultation". It will read this way.

That the Joint Chairmen be authorized, after the usual consultation, to draw up and direct the Joint Clerks of the Committee to publish an advertisement to encourage popular participation in the Committees' work.

**M. Hogarth:** I so move.

**Mr. Allmand:** I wanted to make the point that we should consider placing these advertisements not only in the daily newspapers, but also in the ethnic press and perhaps in weeklies because sometimes weeklies serve the small communities more effectively than the dailies; and wherever it is appropriate, use the French-language newspapers too. For example, in Manitoba there are probably more French-language newspapers and there are some ethnic newspapers. This is the feeling that I have. Maybe you should consult with the people from those provinces where the most effective media as well as with Senator Yuzyk and others from that province.

**Senator Yuzyk:** I think that is an excellent idea.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that is an excellent suggestion. By the way, it is hoped one of the officials of our Committee will actually go and see the leadership of some of the communities in the areas in which we are going to have hearings to establish good communication before the Committee actually arrives.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, if you are going to do that you better have a budget. If you start to get into weeklies and ethnics the problem of selection is just about impossible. For example, if you get into the

**[Interprétation]**

du Manitoba. Il y a quelques jours, j'ai proposé aux autres membres du Comité de direction les choses que l'on pourrait publier, les choses qui nous intéresseraient. Donc, il faudrait étudier ceci en profondeur avec les membres du Comité directeur avant de prendre une décision, mais il faudra faire quelque chose avant la prochaine réunion du Comité plénier. Est-ce que vous voulez que les présidents conjoints soient autorisés à demander à nos deux greffiers à publier une annonce pour favoriser la participation aux travaux du Comité? Ceci se ferait, bien sûr, «après consultation habituelle», comme il est requis.

Le texte serait ainsi conçu:

Que les présidents conjoints soient autorisés, après consultation habituelle, à demander aux greffiers conjoints du Comité de publier les annonces afin d'encourager et de stimuler la participation populaire en ce qui concerne les travaux du Comité.

**M. Hogarth:** Je le propose.

**M. Allmand:** En ce qui concerne ces annonces, j'estime qu'on devrait les faire paraître, non seulement dans les quotidiens, mais dans les journaux ethniques et peut-être dans les hebdomadaires, car il arrive que ces derniers aient une plus grande faveur dans les petites collectivités, dans les villages que les quotidiens. Il convient de plus que ces annonces paraissent dans les journaux francophones, notamment au Manitoba. Il y a certainement des journaux français et des journaux ethniques là-bas. C'est tout simplement une idée que j'ai, je pense qu'il faudrait consulter les gens des provinces et spécialement le sénateur Yuzyk pour savoir dans quels journaux il conviendrait mieux de publier ces annonces pour rejoindre les gens le plus efficacement possible...

**Le sénateur Yuzyk:** C'est là une excellente idée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'espère également que les fonctionnaires de notre comité pourront se rendre sur les lieux pour établir des contacts, des communications avec les gens, avant l'arrivée du Comité.

**Le sénateur Grosart:** Si vous faites ça, ça va vous prendre de l'argent. Si vous annoncez dans les hebdomadaires, dans les journaux ethniques, etc., vous aurez toutes sortes de problèmes. Par exemple, la presse ethnique,

## [Text]

ethnic papers or the ethnic press, if you are going to give it to everybody—and I do not see how you can pick and choose—you will run into fantastic costs. The same applies to weeklies. I have had some experience in that field. You will have to have a budget because the cost of an ad of such and such a size in all ethnic papers or all weeklies in an area will be colossal.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. That is a useful caution as well. As you are on the steering committee, Senator Grosart, you will be one of those who would be approving the places of publication; and that applies to Mr. Allmand as well. I can see we will have some interesting discussion on the Committee.

**Senator Grosart:** I am in favour of the principle but I just do not know how you will work it out.

**Mr. Lachance:** I hope the Committee will bear in mind the costs this may incur; if we were to run an ad in all the papers in Canada, it may be a great expense.

**Senator Yuzyk:** You would have to look at the circulation, too.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, I have an important engagement at five o'clock; could we call for the question because I do not want to break the quorum. I know you want this resolution to go through and it is certainly acceptable in principle to everybody.

**Mr. Osler:** Could you add "subject to budget"?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think we are already subject to that and the steering committee will note your comments.

**Mr. Osler:** It is a very important point.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not think any of us are extravagant men and Senator Grosart is there to protect our dollar. We have taken the sense of your comment. Mr. Henderson is also on the watch to protect the public as well.

**Mr. Baldwin:** Mr. Bryce is very interested.

**Mr. Osler:** I have seen other just as well intentioned committees do some pretty stupid things.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps you can give us the benefit of the doubt until we have committed similar offences.

Motion agreed to.

## [Interpretation]

je ne vois pas comment vous allez contenter tout le monde. Comment allez-vous procéder au choix justement? Le coût va en être prohibitif. Le même principe s'applique aux hebdomadaires. La publication de ces annonces dans les journaux ethniques va coûter très cher.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Grosart, vous faites partie du comité directeur et vous serez un de ceux qui approuveront ces questions de publication. Il en est ainsi de M. Allmand. Donc, nous aurons sans doute des discussions intéressantes au comité à ce sujet.

**Le sénateur Grosart:** Je suis en faveur du principe, mais ce sont les frais qui m'inquiètent.

**M. Lachance:** Il ne faut pas oublier les frais. Si nous publions une annonce dans tous les journaux du Canada, ça nous coûtera très cher.

**Le sénateur Yuzyk:** Il faut aussi tenir compte du tirage.

**M. Hogarth:** J'ai un rendez-vous important à 5 heures, et je ne voudrais pas qu'il cesse d'y avoir quorum ici. Il faudrait peut-être se prononcer sur la question. La résolution doit être acceptée.

**M. Osler:** Nous pourrions ajouter: «sous réserve des disponibilités financières».

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le comité directeur va tenir compte de vos commentaires.

**M. Osler:** C'est un point important.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, allons certainement tenir compte de vos commentaires et le sénateur Grosart est là pour protéger le dollar du contribuable. M. Anderson est également sur la brèche pour protéger nos intérêts.

**M. Baldwin:** M. Bryce est très intéressé.

**M. Osler:** Il y a des comités bien intentionnés qui font des choses parfois bien ridicules.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En tout cas, vous pouvez nous accorder le bénéfice du doute jusqu'à ce que nous ayons commis des délits.

La motion est adoptée.

[Texte]

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, while you are dealing with this sort of administrative thing, have you made any progress in fixing the dates in September?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We are working on that. The Clerk has already been in contact with hotels in the West. You will recall that the Committee had unanimously agreed to go shortly after Labour Day. One or two members who were not here when that vote was taken have since raised the question whether it would be possible for us to go later in the month. We are considering all these matters in light of the available hotel reservations and we hope to inform you very early in July as to what the proximate dates will be.

It will take us longer, of course, to say what the meetings will be during that period. All we can do, in the first instance, is to say which dates we will be in a certain place. The meeting times and places will have to be changed subsequently; but you will at least know the time we leave Ottawa and the time we return to Ottawa as soon as we can arrange that.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, even if we do not have details worked out about times, I think it is rather important that we get our notices well ahead of our arrival because some of these people are going to be thoughtful people who want to collect their thoughts and they may take a month and a half or two months to mull over them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, that. As the vote went this way I assume I have your agreement to append this document prepared by the Constitutional Committee to today's *Proceedings*.

Mr. Bryce we will return to you. I regret being interrupted for so long the flow of thought between us and you but we have to wait when we can get our quorum especially because of the number of committees sitting at the same time. Our turning to other business indicates no lack of interest in the subject which you have brought forth. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Mr. Bryce, have you and your officials examined whether other federal governments have found a system whereby they prevent the local and central governments from completely exhausting the taxpayer in the tax? Have Germany, Switzerland, Australia and the United States found other systems in which there are some kind of boundaries, or do they all have this freedom of access to all fields? Do they operate on the same principles?

[Interprétation]

**M. Brewin:** Monsieur le président, puisque l'on parle ici de questions d'ordre administratif, est-ce qu'on a fait des progrès en vue d'arrêter les dates en septembre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous y travaillons. Le greffier a déjà communiqué avec les hôtels de l'Ouest canadien. Le comité s'est entendu pour voyager peu après la fête du Travail. Quelques membres qui avaient dû s'absenter ont soulevé la question de savoir s'il serait possible de se rendre là vers la fin du mois. Nous allons tenir compte de tous ces facteurs, en tenant compte, bien sûr, des possibilités de réservation de chambres d'hôtel. Nous allons vous faire tenir ces renseignements au début de juillet.

Tout ce que l'on peut faire, c'est de savoir à quelle date nous serons à tel ou tel endroit, et ensuite, nous fixerons les heures. Vous saurez la date où nous quitterons Ottawa, et celle où nous reviendrons, etc., dès que nous pourrons arriver à une décision là-dessus.

**M. Osler:** Même si nous n'avons pas tous les détails, en ce qui concerne l'horaire ou l'échéance, il est assez important en tout cas d'avoir nos avis, enfin de les publier d'avance, car il faudrait donner suffisamment de temps aux gens pour qu'ils réfléchissent à la question, qu'ils y pensent.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Donc, je suppose que l'on peut maintenant imprimer ces documents du comité de la Constitution en appendice de notre compte rendu.

Maintenant, monsieur Bryce, nous allons revenir à vous. Nous devons, bien sûr, régler tous ces problèmes d'ordre administratif, alors que nous avions quorum. Vous comprenez certes que ce n'est pas que nous ne nous intéressons pas à ce que vous nous disiez. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur Bryce, vous-même et vos fonctionnaires, vous êtes-vous demandés si d'autres États fédéraux avaient une méthode pour prévenir la suffocation des contribuables par les impôts? Est-ce que des pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Suisse et les États-Unis ont trouvé d'autres méthodes comportant des restrictions? Est-ce qu'il y a partout le même principe de l'accessibilité à l'imposition? Sont-ce partout les mêmes principes?



[Text]

• 1700

**Mr. Bryce:** Perhaps I could get Mr. Lysyk to come up and speak with me a moment on this.

The joint presence is very common, particularly in the major fields of income taxation. This gives rise to problems as to the relative use of the fields by the States and Congress in the United States, and by other jurisdictions such as the lender in the federal government in Germany and that sort of thing.

Mr. Chairman, unfortunately neither Mr. Lysyk nor myself were working on the preparation of this paper. We are just unable to answer as to how far a search was made and what it revealed.

Unfortunately, I came into this after the paper had been out and that was a question I omitted to inquire about.

**Mr. Allmand:** Perhaps later on, we could be informed. Somebody could tell one of the Joint Chairman and he could tell us. I would also like to know whether any federal states have formalized the consultation process. You have a discussion of that possibility in here and Quebec has suggested a commission. I would like to know whether any other federal state has any formalized process or commission such as has been proposed or discussed in the booklet?

**Mr. Bryce:** We will ascertain that, Mr. Chairman, and let the Committee have a report on that. I think that is a perfectly proper question to ask us. I am a little sorry that we do not have the material on hand to analyse it.

**Mr. Allmand:** Under our system, if I understand correctly, the only way in which we can be guaranteed that the two levels of government are not going to tax the citizen into the ground is through political consultations between them. There is nothing to prevent the amount of tax at either level in the income tax field.

**Mr. Bryce:** There is nothing in the Constitution that prevents it. I was going to say there is nothing in the statute law except that the statute law has to be changed to do it.

The defence, if I may say so, lies really with Parliament and the legislatures and with the views of the public in influencing Parliament in the legislatures. It rests essentially on the political process. The defence of the populace against taxation is one of the oldest of Parliament's duties.

[Interpretation]

**M. Bryce:** J'inviterais mon collègue, M. Lysyk, à venir s'entretenir avec moi pendant quelques minutes à cet égard.

Évidemment, dans ces états fédéraux, deux ordres de gouvernement occupent le même domaine fiscal. Il s'agit de l'utilisation relative ou du degré d'utilisation. Par exemple, aux États-Unis, il y a les États et puis le Congrès et d'autres compétences gouvernementales. Le gouvernement fédéral d'Allemagne, par exemple, fait la même chose.

Monsieur le président, malheureusement M. Lysyk ni moi-même n'avons travaillé à la préparation de ce document et nous ne pouvons pas répondre à cette question. Nous ne savons pas s'il y a eu des recherches et des études faites en ce domaine.

Malheureusement, je suis entré au service après la rédaction de ce document et j'ai malheureusement oublié d'étudier cette question.

**M. Allmand:** On pourrait peut-être renseigner plus tard le coprésident et celui-ci pourrait nous donner le renseignement. Est-ce que des États fédéraux ont formalisé en quelque sorte ce processus de discussion. Le Québec, par exemple, a proposé qu'une Commission soit établie à ce sujet. Est-ce qu'il y a d'autres États fédéraux qui ont une méthode officielle, si l'on veut, ou formelle, comme ce que l'on propose dans la brochure?

**M. Bryce:** Nous allons nous assurer de la chose et nous fournirons ces renseignements au Comité. Je pense que c'est une question qui est tout à fait appropriée. Malheureusement, nous ne pouvons pas vous répondre aujourd'hui.

**M. Allmand:** Sous notre régime, si je comprends bien, la seule façon de nous assurer que les deux ordres de gouvernement ne nous imposeront pas, c'est qu'il y ait des consultations entre eux, par exemple, dans le domaine de l'imposition sur le revenu des citoyens. Il n'y a rien qui puisse empêcher l'imposition, n'importe quel niveau dans le domaine de l'impôt sur le revenu.

**M. Bryce:** Il n'y a rien dans la Constitution pour l'empêcher. Il n'y a rien non plus dans la loi sauf qu'il faudrait changer des statuts pour le faire.

Alors, le seul recours demeure avec le gouvernement, les législatures et le grand public pour influencer le Parlement des législatures. C'est un processus politique.

La défense du grand public contre l'imposition est l'une des fonctions les plus anciennes du système parlementaire.

[texte]

**Mr. Breau:** I just have one short question. your statement, Mr. Bryce, you were very careful to mention that provinces have not been asked to impose sales tax. Why did you say: "have learned to impose sales tax"? Was it within their powers?

**Mr. Bryce:** The sales tax that the Government of Canada imposes has been an indirect tax for many many years. I think it was the very classical thinking of the economists and that that sales tax was normally an indirect tax; but by making retailers their agents in collecting from the consumers in that way, they were able to get it into a legal form that satisfied the constitutional requirements and enabled the provinces to get into this field.

They would find it hard to say exactly when it started. I guess in the forties, Mr. Irwin, would it be the fifties? The gasoline tax was back earlier than that again.

**Mr. Breau:** That is all, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid?

**Mr. McQuaid:** Mr. Bryce, I think the agreement of the federal government is that the indirect sales tax, although it is an indirect tax at the retail level, be also made available to the provinces.

As far as the poorer provinces are concerned, that does not mean too much as far as additional revenues are concerned.

It has been suggested in some of these reports, and I think it was perhaps by the province of New Brunswick, that the revenues from all these sales taxes could be pooled and allocated to the provinces through a formula which would be devised later on.

Do you know if the government has taken a stand on that proposal?

**Mr. Bryce:** Mr. Chairman, we feel that this problem has largely been met by our equalization arrangements. The equalization formula takes account of the lower sales tax in some provinces and for the gasoline and things of this sort. This means that each province is assured of that amount of revenue from that field equal to the average rate of all the provinces, applied to the average tax base of all the provinces, making allowance for the difference in population.

If the province does not choose to put on a tax of that weight, then it does not get the revenue because of its own choice. Given that factor, we do not think that it is necessary to have a pooled arrangement. It is not a pooled arrangement through equalization. Equaliza-

[Interprétation]

**M. Breau:** M. Bryce, dans votre déclaration, vous avez dit que les provinces ont appris à imposer la taxe de vente. Qu'est-ce que vous vouliez dire par là, cela ne relève-t-il pas de leur compétence?

**M. Bryce:** La taxe de vente du gouvernement canadien représentait une imposition indirecte pendant des années, et je crois que, selon les économistes, la taxe de vente était normalement une taxe indirecte. Mais en faisant des détaillants leurs mandataires et en percevant la taxe des consommateurs de cette façon ils ont pu établir un système qui répond aux exigences de la Constitution. Cela permet aux provinces d'envahir le domaine.

Je ne puis dire quand le tout a commencé, soit dans les années 1940 ou 1950. La taxe sur l'essence remonte à beaucoup plus loin.

**M. Breau:** C'est tout, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McQuaid?

**M. McQuaid:** Monsieur Bryce, je crois que selon les accords avec le gouvernement fédéral, la taxe de vente, bien qu'étant une taxe indirecte au niveau des détaillants, est permise aux provinces. Maintenant, pour les provinces pauvres, cela ne veut pas dire grand-chose quant aux revenus supplémentaires.

Dans certains de ces documents, je crois que la province du Nouveau-Brunswick a déjà dit que le revenu de toutes ces taxes de vente pourrait être recueilli ou englobé et réparti par la suite aux provinces.

Savez-vous si le Gouvernement a pris position à cet égard?

**M. Bryce:** Monsieur le président, nous croyons qu'il s'agit d'un problème auquel nous avons répondu grâce à nos arrangements de péréquation. La formule de péréquation tient compte de l'assiette fiscale inférieure en matière de vente dans certaines provinces quant aux taxes sur l'essence, etc.; cela veut dire que chaque province est assurée du revenu provenant de ce domaine dans une égale mesure à tous les taux d'imposition de toutes les provinces compte tenu de leur différence démographique.

Maintenant, si une province décide de ne pas imposer dans un certain domaine, elle ne recevra pas tout le revenu, mais ce sera une question de son choix. Alors, pour cette raison, nous ne croyons pas qu'il faille faire une réserve, parce que nous faisons cette

[Text]

tion is a very large pool now. It runs to something in the order of \$800 million a year or thereabouts. It does accomplish much the same purpose that pooling would accomplish.

**Mr. McQuaid:** I presume you would agree that this sales tax hits hardest the man in the lower income bracket, does it not?

**Mr. Bryce:** That depends, sir, on the exemptions. It has been generally thought over the many decades that the sales tax tends to be a regressive tax. However, if you exempt food from the tax and if you exempt many aspects of shelter from the tax, it is not so regressive a tax.

While it does not take account of ability to pay in the same calculated way that income tax does, neither is it so regressive a tax as the real property tax is or some of the other things that bear heavily on the poor.

**Mr. McQuaid:** I also understood you to say that the federal government and the governments of the provinces have pretty well reached a consensus insofar as this matter of the division of taxing powers is concerned.

As I recall it, the Province of Alberta and possibly the province of British Columbia objected very strongly about the federal government exercising so much control in the personal income tax field. They felt that that field should be assigned, predominantly, to a large extent to the provinces rather than to the federal government. Has that difference been resolved between these provinces and the federal government?

**Mr. Bryce:** No, sir.

**Mr. McQuaid:** I beg your pardon?

**Mr. Bryce:** No, sir, not the difference of degree. There is a considerable measure of agreement that we should both have access to the field but I think all the larger provinces, Alberta, British Columbia, Ontario and Quebec, would hope that we would have a smaller share of the income tax. They differ perhaps in degree there. Whether we will ever reach agreement on the share of the income tax, I do not know.

• 1710

**Mr. McQuaid:** Perhaps that is what this Committee was set up to do.

**Mr. Bryce:** We have been trying for thirty years to accomplish it.

**Mr. McQuaid:** That is all Mr. Chairman.

[Interpretation]

répartition grâce à la péréquation. Vous savez que la péréquation représente 800 à 900 millions de dollars par année. Alors, elle remplit *grosso modo* ce que pourrait faire une masse d'argent.

**Mr. McQuaid:** Mais, est-ce que cette taxe de vente ne frappe pas surtout l'homme à faible revenu?

**Mr. Bryce:** Cela dépend des exemptions. Règle générale, on croit que la taxe de vente est une mesure régressive et cela depuis plusieurs décennies. Mais, si vous exemptez l'alimentation de la taxe, si vous exemptez l'aspect habitation, ce n'est pas une mesure ou une taxe aussi régressive.

Bien que cela ne tienne pas compte de la possibilité de payer ainsi que le revenu garanti mais du moins ce n'est pas une taxe aussi régressive que la taxe foncière, par exemple, ou certaines autres taxes qui sont beaucoup plus difficiles pour la classe pauvre.

**Mr. McQuaid:** N'ai-je pas également compris que le gouvernement fédéral ainsi que celui des provinces se sont entendus sur cette question des pouvoirs de taxation.

Si je me rappelle bien, la province de l'Alberta et peut-être la Colombie-Britannique sont opposées rigoureusement au contrôle exercé par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers. Elles estiment que ce devra être réparti dans une bonne mesure entre les provinces et que cela ne devrait pas aller au gouvernement fédéral. Est-ce que c'est une question à été résolue entre le gouvernement fédéral et ces provinces?

**Mr. Bryce:** Non.

**Mr. McQuaid:** Je n'ai pas saisi.

**Mr. Bryce:** Non, non, pas la différence de degré. Il y a une bonne mesure de consentement ou d'entente quant à l'accès au domaine ou au champ de taxation, mais, je crois que la plupart des grandes provinces, soit l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec, voudraient que nous ayons une répartition moindre dans le domaine de l'impôt sur le revenu. Je ne sais pas si nous allons nous entendre à cet égard.

**Mr. McQuaid:** Ce Comité a peut-être été mis sur pied pour cette raison.

**Mr. Bryce:** Depuis trente ans que nous essayons d'en arriver à une telle entente.

**Mr. McQuaid:** J'ai terminé, monsieur président.



[texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. McQuaid. Senator Grosart.

Senator Grosart: Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Bryce about the suggestion in the Ontario brief that it might be possible to eliminate all financial transfers between the federal government and the provincial government other than the equalization payments. What has been the federal government's response to that?

Mr. Bryce: Sir, apart from the equalization payment and the tax money owing under the laws that we collect through tax collection arrangements, the main things left are the large shared-cost programs and these are basically the hospital insurances program, the medicare program, the Canada Assistance Plan and the post-secondary education program. These are the big ones. Those are very large and very important programs.

For a number of years, the government has tried to make some settlement in terms of points for several of those programs, notably the hospital insurances program and the Canada Assistance Plan. On a deferred basis, the Medical Crae Act provides for some kind of fiscal compensation for the provinces taking over sole responsibility for that. In a sense, the government has, in principle, decided that there would be an advantage in making a transfer of this character. However, the government suspended its willingness to make such a proposal into effect at the time it brought out the White Paper on Tax Reform mainly because we did not know what the flow of tax points were going to be for a while.

Moreover, we are not sure that we know what the cost of these programs is going to be. It was very difficult to make a settlement as a practical matter. In principle, the government has been willing to do some of it. We have not had any similar proposal in regard to the post-secondary education program because the legislation only authorized for five years. The five years are up in only two year's time, in March 1972. We decided that we were not committed to them in a way that would require some such settlement there.

Moreover, all the provinces are not in favor of this. There are substantial problems in applying it even in those fields where the federal government has offered to apply it. Therefore, it is not an immediate prospect that affects what is at issue on the constitu-

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur McQuaid. Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, ma question est à l'endroit de M. Bryce et elle porte sur la proposition du mémoire de l'Ontario selon laquelle on éliminerait tout transfert financier entre les gouvernements fédéral et provinciaux, sauf pour les paiements de péréquation. Quelle a été la réaction du gouvernement fédéral à cet égard?

M. Bryce: Parce que vous soustrayez des paiements de péréquation, sans doute, ils ne sont pas inclus dans cette somme. L'arrangement pour la perception de la taxe au titre de la législation, ce qui en reste, ce sont les programmes à frais partagés, qui sont essentiellement les programmes d'assurance-hospitalisation et les programmes de soins médicaux, le régime d'assistance publique du Canada et les programmes d'éducation post-secondaire. Voilà les programmes principaux. Ce sont des programmes très considérables et très importants.

Depuis nombre d'années, le gouvernement offre un règlement quelconque en points d'imposition, relativement à plusieurs de ces programmes, par exemple, le programme de soins hospitaliers et le régime d'assistance publique du Canada. Sur une base différée, la Loi sur les soins médicaux prévoit un règlement fiscal, lorsque les provinces endossent certaines responsabilités pour ces soins. Alors dans une certaine mesure, le gouvernement convient en principe qu'il y aurait avantage d'avoir un transfert de ce genre, mais le gouvernement a réservé son attitude voulant la mise en vigueur de ces mesures, lorsqu'il a publié son Livre blanc sur les réformes fiscales, tout simplement parce que nous ne savions pas quelle serait la valeur des points d'imposition.

Nous ne sommes pas sûrs non plus de ce qu'il en coûtera pour ces programmes de bien-être. Alors c'est très difficile d'en arriver à un règlement. Donc en principe, le gouvernement consent à faire ces choses, mais nous n'avons pas eu de propositions parallèles quant au programme d'éducation post-secondaire, parce que les mesures qui autorisent ce programme, l'autorisent seulement pour cinq ans et seront terminés dans deux ans, c'est-à-dire au mois de mars 1972. Alors pour cette raison, nous ne nous sentons pas engagés pour qu'il n'y ait pas lieu de faire un tel règlement. Toutes les provinces cependant ne sont pas en faveur d'une telle mesure. Il y a des problèmes assez significatifs, surtout dans les champs où le gouvernement fédéral a offert de faire quelque chose. Donc ce n'est pas une perspective immédiate et cela ne tou-

## [Text]

tional provisions. It would affect the way we use what is in the Constitution.

**Senator Grosart:** Was not Ontario's suggestion that it would in effect be a constitutional provision?

**Mr. Bryce:** That, I do not recall.

**Senator Grosart:** I do not think they were explicit but it seemed to me that this was to be a fundamental basis of the distribution of the taxing power.

**Mr. Bryce:** This really comes up in regard to the paper on the spending power which the Committee considered at one of its meetings last week. It belongs there rather than here so I did not brief myself on exactly what their proposals were. Our position on the spending power is now well known. We feel we should retain the constitutional right to make conditional grants to the provinces. However, where these grants are in fields subject to exclusive provincial jurisdiction, the program should be subject to approval by a designated consensus of the provinces and those who do not approve should be entitled to some form of fiscal compensation.

**Senator Grosart:** Ontario suggested an alternative to a fiscal compensation. It suggested that the funds be raised within the provinces that opted in. Is that feasible?

**Mr. Bryce:** To do that you would have to use really the personal income tax because that is the only one which you can identify clearly enough with the people in the province to make sure that it sticks. That would mean that we have taxes varying greatly from one province to another for two reasons. First, some provinces would be in and other provinces would be out. Second, the amount of tax we need in Ontario to support a program there is likely to be less than the tax we would need in Manitoba to support the same program in Manitoba because of the relative tax capacity per capita. So that this would produce quite a variation from province to province in the personal tax rates and, moreover, might well dominate the use of the personal tax by the Government of Canada and Parliament.

**Senator Grosart:** Are you saying therefore that it would appear to be the view of the federal government, as expressed, that transfers must go beyond any equalization that might be worked out under the equalization payments.

**Mr. Bryce:** Yes, I think so, sir.

## [Interpretation]

chère pas non plus les dispositions constitutionnelles. Cette mesure toucherait la façon d'employer les éléments de la Constitution.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que l'Ontario n'avait pas proposé que ce serait, en fait, une disposition constitutionnelle?

**M. Bryce:** Je ne me souviens pas.

**Le sénateur Grosart:** Je croyais que ce serait une base essentielle quant à la répartition des pouvoirs d'imposition.

**M. Bryce:** Cette question a été soulevée l semaine dernière lorsque nous avons étudié le document sur les pouvoirs de dépenser et elle fait partie de ce domaine-là. C'est pour ça que je n'en ai pas fait l'étude. Mais notre attitude quant au pouvoir de dépenser est maintenant bien connue. Nous croyons devoir retenir le droit constitutionnel de faire des subventions provisoires aux provinces, mais quand ce sont des programmes de compétence provinciale, devrait y avoir l'approbation de la province des provinces, et ceux qui optent contre, doivent être compensés d'une façon ou recevoir une certaine indemnité.

**Le sénateur Grosart:** La province d'Ontario n'a pas dit qu'on devrait prélever les fonds dans les provinces qui ont opté pour les programmes en question?

**M. Bryce:** Pour ce faire, il faudrait avoir recours à l'impôt sur le revenu des particuliers, parce que c'est la seule imposition où l'on peut clairement s'identifier au citoyen, au contribuable de la province. Nous verrions alors des taxes qui varieraient d'une province à l'autre, pour deux raisons. D'abord certaines provinces en feraient partie; d'autres n'y participeraient pas. Deuxièmement, le montant de taxes requis en Ontario pour soutenir un programme serait moindre que la taxe qu'on nous faudrait au Manitoba pour maintenir le même programme, à cause de la faculté contributive et relative à payer de l'impôt par tête. Cela impliquerait des variantes entre les provinces et, de plus, il se pourrait bien que cela domine l'utilisation de l'imposition du revenu du particulier par le gouvernement du Canada et du Parlement.

**Le sénateur Grosart:** Voulez-vous signifier que c'est l'opinion du gouvernement fédéral que les transferts doivent aller au-delà de tout paiement de péréquation au titre des paiements de péréquation.

**M. Bryce:** Oui, je le crois.

[Texte]

**Senator Grosart:** To change the subject, Mr. Bryce. Has anybody estimated the present level of double taxation between provinces.

**Mr. Bryce:** In what sense, Senator?

**Senator Grosart:** It is reflected where there are taxes levied in a province which are reflected in the price of goods exported from a province to other provinces. There must be some current level.

**Mr. Bryce:** We have not the data to do that. We would have to conduct quite a survey to identify how common it was. Of course, we would have to make some judgment as to how far some of the taxes levied within a province in fact get reflected in the prices at which they sell goods to other provinces. That is very difficult to do for the reasons I mentioned earlier. Let us say we take the tax on sales of business for various corporations. How far is this reflected in the taxes of goods exported from Quebec is a very difficult thing to judge. As far as sales tax goes, the laws are such as to preclude any significant amount. There may be the odd thing that is shared from one province to another.

**Mr. Irwin** points out to me that the main things that are probably involved here are provincial taxes on production machinery, real property taxes and the place-of-business taxes that are paid by businesses. It is very difficult. Of course, they recover them in one degree or another. If you are engaged in business and have to set prices to recover your cost, you will try to do it on all your sales or on as many of your sales as possible. It will depend on the degree of competition. Whether the wheat farmer in the West can raise his prices in order to reflect his taxes and in selling the wheat that goes into the flour that goes to other provinces is a moot point. I do not suppose there is much of that.

720

On the other hand, the manufacturer in Ontario, Quebec or British Columbia that is selling into other provinces in the end probably recovers his real property taxes in some way out of his sales outside the province.

**Senator Grosart:** Casting of automobiles would be an interesting pilot study on that. It is a final question. What has been the effect of the changes in the Alberta Succession Duty Act in terms of individuals obviously taking advantage of it by moving their domicile?

**Mr. Bryce:** We do not have the facts to anguish which of the statistics on move-

[Interprétation]

**Le sénateur Grosart:** Pour revenir à un autre sujet, a-t-on évalué la situation présente de la double taxation entre les provinces?

**M. Bryce:** Dans quel sens, monsieur le sénateur?

**Le sénateur Grosart:** Où les taxes sont imposées aux provinces, ce qui se reflète dans le prix des produits que l'on exporte aux autres provinces. Il doit y avoir un niveau courant.

**M. Bryce:** Non, nous n'avons pas les données requises pour ce faire. Il faudrait effectuer une enquête assez approfondie. Il faudrait aussi évaluer jusqu'où les impositions dans certaines provinces sont traduites dans les prix des produits à vendre. Considérons la taxe sur les maisons d'affaires, jusqu'à quel point cela se reflète-t-il dans les produits exportés au Québec. Quant à la taxe de vente, les lois sont telles qu'elles empêchent tout montant considérable.

**M. Irwin** m'a signalé qu'un des principaux effets concerne les taxes provinciales sur les machines ou l'outillage, les taxes sur les propriétés foncières et aussi les taxes sur les maisons d'affaires, mais ce sont des montants que l'on recouvre d'une façon ou d'une autre. Si vous avez une entreprise, vous établissez vos prix pour rentrer dans vos frais, vous allez répartir tout cela sur vos ventes, et cela dépend de la mesure de concurrence, à savoir si le producteur de blé dans l'Ouest peut augmenter ses prix pour traduire ses taxes foncières, en vendant le blé qui se mêle à la farine, laquelle est destinée aux autres provinces. Je ne sais pas si cela se voit beaucoup.

Par ailleurs, le fabricant en Ontario, au Québec ou en Colombie-Britannique, qui vend à d'autres provinces, doit recouvrer dans une certaine mesure ses taxes foncières grâce à ses ventes à d'autres provinces.

**Le sénateur Grosart:** Le coût d'une automobile par exemple, fournirait un sujet intéressant pour une enquête. J'ai une dernière question à vous poser, à savoir quelles sont les répercussions des changements en Alberta sur les droits successoraux? Surtout au sujet de particuliers qui déménagent pour tirer partie de cette situation?

**M. Bryce:** Nous n'avons pas en main les faits qui nous permettent de distinguer quelle



[Text]

ment between one province and another arises from these causes but, of course, you can put certain of your property in Alberta without having to move there yourself.

**Mr. W. Ivan Linton (Director, Tax Base Research Division, Department of National Revenue):** You do not get the advantage unless you move too, or unless you establish a residence.

**Senator Grosart:** A residence or a domicile?

**Mr. Linton:** The domicile or an alternative residence test that they have in their act, if you are there a certain period in each of three years, I think it is. There is a residence test in addition to a domicile test, but one way or another you have to get yourself there.

**Senator Grosart:** Is there evidence of its having a significant transfer effect on assets?

**Mr. Linton:** None that I know of, but it is very difficult to say.

**Senator Grosart:** That is all, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Yuzyk.

**Senator Yuzyk:** I have two questions, Mr. Bryce. One is about the cities and municipalities. We have been witnessing in recent years the rapid expansion of cities. The big cities particularly are getting bigger and they are complaining, of course, that their taxing powers are highly restricted mainly, as I understand it, to property taxes. It would appear that some of these cities would like to have the status of states like the city states of ancient times. Has the government been giving any thought to widening the taxing power of municipalities and cities?

**Mr. Bryce:** Sir, this is a subject on which the Government of Canada is very cautious. The cities have the taxing power that the provinces give to them, within the powers that the provinces can legislate, so it is up to the provincial governments to decide which they would do.

**Senator Yuzyk:** I am not aware of any city that is satisfied with its taxing powers. They are all getting into greater difficulties because of their limited taxing power.

**Mr. Bryce:** I think that is our experience too, sir. We are not aware of any that are

[Interpretation]

statistique sur les déplacements d'une province à l'autre découlent de ces causes, mais vous pouvez acheter une propriété en Alberta sans y déménager.

**M. W. Ivan Linton (Directeur, Division de la recherche en impôt foncier, ministère du Revenu national):** Vous n'en tirez pas profit, moins que vous ne déménagiez ou que vous élisiez domicile à cet endroit.

**Le sénateur Grosart:** Une résidence ou un domicile?

**M. Linton:** Il y a un test de domicile et aussi de résidence, d'une façon ou d'une autre, il faut que vous y soyez présent.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce qu'il semble avoir un effet assez marqué de transfert sur l'actif d'une personne?

**M. Linton:** Pas que je sache, mais c'est très difficile à dire.

**Le sénateur Grosart:** C'est tout, monsieur président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Yuzyk.

**Le sénateur Yuzyk:** J'ai deux questions. Poser, monsieur Bryce. La première porte sur les villes et les municipalités. Au cours de ces dernières années, nous avons assisté à une expansion rapide des grandes villes. Les villes se développent considérablement et elles se plaignent que leur pouvoir d'imposer est très restreint et se limite à la propriété foncière. Il semble que certaines de ces villes voudraient avoir le statut d'État en quelque sorte, comme dans l'antiquité. Est-ce que le Gouvernement a songé à élargir les pouvoirs d'imposition aux municipalités et aux villes?

**M. Bryce:** C'est une question évidemment au sujet de laquelle le Gouvernement canadien se montre très prudent. Les villes ont des pouvoirs d'imposition que leur donnent les provinces, dans le cadre des pouvoirs au sein desquels elles peuvent légiférer. Donc, il incombe aux gouvernements provinciaux de décider en pareil cas.

**Le sénateur Yuzyk:** Je ne connais aucune ville qui soit satisfaite des pouvoirs d'imposition qu'elle a, car à mon avis, elles ont des difficultés de plus en plus considérables, et ont donné leur limitation en pareil domaine.

**M. Bryce:** En effet, je sais très bien que les villes ne sont pas satisfaites. Vous constatez

texte]

tified. There have been various suggestions put forward in the past. Even from Ottawa I think you will find on the record that the Minister of Finance some years ago suggested that the cities could use a tax on automobiles as a considerable advantage and, indeed, this has been mooted sometimes from Ottawa. However, the provinces do not choose to give it to them and it is up to the provinces to decide.

**Senator Yuzyk:** Well, there might be a title ensuing here regarding this matter, because the mayors do meet, do they not, at least once a year? They have a federation and their demands are getting stronger I think all the time are they not?

**Mr. Bryce:** Oh, yes.

**Senator Yuzyk:** The other question I have concerns the sheet that we received today, the one on page 8.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps I may ask, because you raise that, whether we should have this attached as an addendum to Mr. Bryce's presentation. I assume that was your intention too, was it, Mr. Bryce?

**Senator Yuzyk:** If it is necessary I will have to have this attached as an addendum. The motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think there is one error in number 6.

**Senator Yuzyk:** Yes, there is.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It should be 99.7 rather than 97.7, so we may correct it with that correction.

**Senator Grosart:** It might be noted, Mr. Chairman, that it is an updating of the table on page 8. I wish we could find a name for the book instead of calling it the red, white and black book.

**Senator Yuzyk:** I would like to ask a question about these tables because they are very interesting. I would like to have seen on the record, say, at least the past five years to give some idea of the proportion of taxes. For comparison we have 1967-68 and now we have 1969-70, and we do not have the year between. I notice in the allotment of taxes between federal and provincial levels of government that the federal government's share is decreasing. Has that been the situation during the past five years?

[Interprétation]

que le ministre des Finances, il y a quelques années à Ottawa, avait laissé entendre que les villes pourraient utiliser la taxe sur l'automobile à leur avantage et qu'elles pourraient en retirer de grands avantages. C'est un point litigieux qui a été discuté à Ottawa, mais les provinces n'ont pas donné de pouvoirs aux municipalités et c'est aux provinces qu'il incombe de décider.

**Le sénateur Yuzyk:** Il y a sans doute là un différend. Les maires se rencontrent une fois par année. Il y a une fédération des maires canadiens et leurs exigences sont de plus en plus fortes tous les ans, n'est-ce pas?

**M. Bryce:** En effet.

**Le sénateur Yuzyk:** L'autre question que j'ai à vous poser porte sur le feuillet qu'on nous a remis, aujourd'hui, et c'est à la page 8.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que ceci devrait être un attentat à l'exposé de M. Bryce. N'est-ce pas là également votre intention, monsieur Bryce?

**Le sénateur Yuzyk:** Je propose que ce soit considéré comme appendice du document. La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense qu'il y a une erreur au n° 6.

**Le sénateur Yuzyk:** En effet, il y en a une.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ce devrait être 99.7 au lieu de 97.7, aussi pouvons-nous l'inclure avec cette correction.

**Le sénateur Grosart:** Vous pouvez remarquer, monsieur le président, qu'il s'agit là d'une rectification du tableau à la page 8. J'ose espérer que nous puissions trouver un nom officiel pour ce document au lieu de l'appeler le Livre rouge, blanc et noir.

**Le sénateur Yuzyk:** Je pense qu'il s'agit là d'un tableau très intéressant et j'aurais aimé que l'on dise publiquement ou qu'on imprime dans ce même tableau ce qui s'est passé au cours des cinq dernières années, afin de nous donner une idée de la proportion des impôts. Pour fins de comparaison, nous avons les années 1967-1968 et nous avons également les années 1969-1970, mais nous n'avons pas l'année qui s'intercale entre ces deux-là. Considérant cette répartition des impôts entre le fédéral et les provinces, je constate que la part du gouvernement fédéral diminue. Est-ce que cette tendance existe depuis cinq ans?

[Text]

**Mr. Bryce:** I think it has been, sir. I regret to say that I do not have the figures here. If the Committee wishes we can provide these figures over a period.

**Senator Yuzyk:** I think this is important. These tables are not very complicated and I imagine they are easy to assemble. May I make a motion, then, that we have at least the past five years?

**The Joint Chairman:** I think that idea would meet with general acceptance, and we...

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, before you put the motion, we have the figures in the papers provided to us; namely the Tax Structure Committee Report, which takes the figures back to 1952.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, this is the proportion of federal, municipal and provincial?

**Senator Yuzyk:** Same type.

**Senator Grosart:** That is not exactly the same table.

**Mr. Bryce:** The basic figures are in the Tax Structure Committee Report. That is right.

**Senator Yuzyk:** But they would have to be selected from among other statistics.

**Mr. Bryce:** Yes.

**Senator Yuzyk:** Well, I still think that this is very brief and succinct.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. I think so long as we have Mr. Bryce's agreement to send us these figures and the Committee's agreement to add them as an appendix, we probably do not need a formal motion. I am sorry, Senator Grosart. I did not take the sense of what you said. Could you repeat your point?

**Senator Grosart:** I said the basic figures are already before us in the report of the Tax Structure Committee. I remember an answer to Senator Yuzyk's question that the federal proportion has dropped from 73 per cent in 1952 to the 52.6 per cent we have here. As a matter of fact, I have used the figures in there.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, I am sorry. I was not clear whether you were moving that we should republish that or not.

[Interpretation]

**M. Bryce:** Je pense que oui, monsieur. J'ai dû dire que je n'ai pas les chiffres devant moi, mais si le Comité veut les obtenir, nous pourrions les lui fournir pour cette période.

**Le sénateur Yuzyk:** Je pense que c'est important, puisque ces tableaux ne sont pas compliqués, je pense qu'il serait facile de les dresser. Je propose une motion à savoir que nous ayons au moins, les cinq dernières années?

**Le coprésident:** A mon avis, cette idée obtiendra l'unanimité, et nous...

**Le sénateur Gosart:** Monsieur le président, avant de mettre la motion aux voix, nous avons les chiffres qui ont paru dans les journaux et qui nous ont été fournis; spécialement le rapport du Comité sur la structure d'imposition, lequel nous ramène aux chiffres de 1952.

**M. Osler:** Monsieur le président, ces chiffres indiquent la proportion des gouvernements fédéral, municipaux et provinciaux?

**Le sénateur Yuzyk:** Du même genre.

**Le sénateur Grosart:** Ce n'est pas tout à fait le même tableau.

**M. Bryce:** En effet, les chiffres figurent dans le rapport du Comité des réformes fiscales. C'est juste.

**Le sénateur Yuzyk:** Mais on devrait choisir entre d'autres statistiques.

**M. Bryce:** En effet.

**Le sénateur Yuzyk:** C'est quelque chose de très bref, évidemment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En attendant que M. Bryce accepte de nous envoyer ses chiffres, nous allons les imprimer en appendice. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de voter officiellement sur ce point. Je m'excuse, monsieur le sénateur, de n'avoir pas très bien compris. Pouvez-vous me répéter ce que vous avez dit?

**Le sénateur Grosart:** J'ai dit que les chiffres se trouvent dans le rapport du Comité sur le régime fiscal. Selon la réponse à la question du sénateur Yuzyk, la part fédérale est passée de 73 p. 100 en 1952 à 52.6 p. 100 aujourd'hui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je m'excuse, car je ne comprenais pas très bien.



[Texte]

**Senator Grosart:** Oh, no.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Senator Yuzyk.

**Senator Yuzyk:** I think my question has been answered. The only interpretation I have is that the provincial governments have been very effective in presenting their points of view and in whittling away some of the powers of the federal government in taxation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler, and then I would like to ask some questions.

**Mr. Osler:** I certainly commend Senator Yuzyk for his observation. I hope when he goes home that he keeps pounding that fact, because as a politician who has to get elected all the time I find that is the thing I have to keep pounding in. Some of the travesties of the facts that are used against the federal government are hard to believe.

Would it be too unacademic for this august body if Mr. Bryce were to go quickly through the difference between estate taxes and succession duties for my benefit? If it is, then nobody else can take me by the hand some other time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, I think that is a fair question, and I think Mr. Bryce is the man to answer it.

1730

**Mr. Bryce:** Could I ask Mr. Linton, the real expert on this to answer? I have my own view as to what the difference is but I think it is more authoritative.

**Mr. Osler:** There seems to be a clear distinction in everything you read.

**Mr. Linton:** Succession duty is a direct tax on the person who receives the property, on the property passing to him, and the taxes levied by him. An estate tax is an indirect tax placed on the executor on the property that passed from the deceased to various other people and paid by the executor generally, though not always, as if it were a debt of the estate and falling therefore on the residuary legatees.

**Mr. Osler:** So from the practical point of view of the people that are being gouged it is the same thing?

[Interprétation]

**Le sénateur Grosart:** Oh non.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Sénateur Yuzyk.

**Le sénateur Yuzyk:** Je crois qu'on a répondu à ma question et la seule interprétation que j'en ai, c'est que les gouvernements provinciaux ont été très efficaces dans leurs revendications, et ils ont enlevé, en quelque sorte, le pouvoir d'imposition au gouvernement fédéral.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est le tour de M. Osler et ensuite je voudrais poser une question moi-même.

**M. Osler:** Donc, je félicite le sénateur Yuzyk de son observation et je pense qu'il devrait continuer dans ses observations. Il y a bien des choses qui ont été dites et qui s'opposent au gouvernement fédéral.

Est-ce qu'il serait trop peu sérieux de vous demander, monsieur Bryce, de nous expliquer quelle est la différence qu'il y a entre l'impôt de succession et les droits successoraux?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A mon avis, je crois que la question à M. Bryce est très juste et que celui-ci est l'homme tout indiqué pour répondre à une telle question.

**M. Bryce:** Pourrais-je demander à M. Linton, qui est un expert en cette matière de répondre? J'ai ma propre opinion sur ce qu'est la différence, mais je pense qu'il est plus habile que moi pour traiter de la question.

**M. Osler:** Il semble y avoir une distinction claire dans tout ce que vous avez dit.

**M. Linton:** Les droits successoraux sont un impôt direct sur la personne qui reçoit la propriété, sur la propriété qui lui est léguée et les impôts qu'il lui faut payer. L'impôt sur les successions est un impôt indirect placé sur l'exécuteur testamentaire de la propriété qui est passée de la personne décédée à diverses autres personnes et qui est payé par l'exécuteur testamentaire généralement, quoique pas toujours, comme si c'était une dette de la succession qui tombe en conséquence sur les légataires résiduels.

**M. Osler:** Donc du point de vue pratique des gens que l'on dupe, c'est la même chose?

[Text]

**Mr. Linton:** Well not quite. It depends what kind of a legatee you are. In an ordinary succession duty, if the burden is not shifted by the will, the legatee, say, of a cash legacy pays the duty on his legacy. In an ordinary estate tax, if the burden falls on the residue, then the person who gets the residue, the main body or the mass of the estate, pays the tax and the specific legatee pays nothing.

**Mr. Osler:** What then, Mr. Chairman, is the point? I remember Mr. Benson alluding to it once last year when his estate tax changes were on and we had some kind of a briefing in caucus. He made quite a thing about the difference between estate taxes and succession duty taxes, and that Ontario had succession duty taxes.

**Mr. Linton:** The provinces are confined to succession duties because of that being a direct tax and they are barred at the present time from imposing an indirect tax. So they must, if they collect anything, collect the succession duties.

**Mr. Osler:** Off those who succeed.

**Mr. Linton:** Who receive, yes.

**Mr. Osler:** Again, we are perhaps a little bit off the subject, but if it were decided that due to other White Paper implications for instance estate tax loaded things too hard the federal government could get out of estate tax but it would still leave the provinces the privilege of levying succession duties. Is that right?

**Mr. Bryce:** If they wished. Most do not now. Three of the provinces levy succession duties, British Columbia, Ontario and Quebec. The others receive a portion of the estate tax from Canada and do not levy their own. Ontario and Quebec are partly one and partly the other at the moment.

**Mr. Osler:** Thank you. Could I, Mr. Chairman, if it is not too elementary, ask for a brief explanation of the value-added tax? I think I see where the complications would be.

**Mr. Bryce:** The value-added tax essentially is a sales tax which takes into account what

[Interpretation]

**M. Linton:** Eh bien, ce n'est pas tout à fait la même chose. Cela dépend du type de légataire que vous êtes. Dans des droits de succession ordinaire si la charge n'est pas transférée par le testament, le légataire, disons qu'un legs en argent paie le droit sur ce legs. Dans un impôt successoral ordinaire, si l'impôt tombe sur le reliquat, alors la personne qui obtient ce reliquat, la masse principale ou la masse de la succession, paie l'impôt et le légataire spécifique ne paie rien.

**M. Osler:** Quelle est alors, monsieur le président, la signification de cela? Je me souviens que M. Benson y a fait allusion une fois l'année dernière, lorsque ces changements dans l'impôt sur la succession étaient en cours et nous avons eu un caucus à ce sujet. Il avait beaucoup insisté sur la différence qu'il y avait entre les impôts de succession, et les impôts sur le droit de succession, et il avait dit que l'Ontario avait des impôts sur les droits de succession.

**M. Linton:** Les provinces sont limitées aux droits successoraux, parce qu'ils sont un impôt direct et qu'elles ne peuvent à l'heure actuelle imposer un impôt indirect. Aussi elles doivent, si elle veulent recueillir quelque chose, percevoir les droits successoraux.

**M. Osler:** De ceux qui réussissent.

**M. Linton:** Qui reçoivent, oui.

**M. Osler:** De nouveau, nous sommes un peu éloignés du sujet peut-être, mais s'il était décidé que, à cause des conséquences du Livre blanc par exemple, l'impôt sur la succession chargerait les choses trop lourdement, le gouvernement fédéral pourrait quitter le domaine de l'impôt sur les successions, mais cela laisserait toujours aux provinces le privilège d'imposer les droits successoraux. Est-ce qu'il y a quelque chose d'exact?

**M. Bryce:** Si elles le veulent. La plupart ne le font pas maintenant. Trois provinces perçoivent des droits successoraux, la Colombie Britannique, l'Ontario et le Québec. Les autres reçoivent une partie de l'impôt sur les successions du gouvernement fédéral et ne perçoivent pas leurs propres droits successoraux. L'Ontario et le Québec font en partie l'un et en partie l'autre actuellement.

**M. Osler:** Merci. Pourrais-je, monsieur le président, si ce n'est pas trop élémentaire, demander une brève explication de l'impôt sur la valeur ajoutée? Je pense que je vois les complications résideraient.

**M. Bryce:** L'impôt sur la valeur ajoutée est essentiellement un impôt sur les ventes et

[Texte]

le seller himself has purchased to build into the product that he is selling and consequently it is measured, roughly at least, by what the economist calls the value he adds. If he is a manufacturer he buys raw materials, fuel power and machinery, on all of which under the general value-added tax he would pay some sales tax, some value-added tax to the people from whom he buys it. Then when he sells he deducts the cost of what he buys from the value of what he sells and he in effect is taxed on the difference. This difference is roughly the value his enterprise adds to the products and services they buy, but excluding labour.

**Mr. Osler:** The reason I asked is that if it were possible to work out a system whereby it could be done I was trying to see how it would affect various regions, because some regions are more hewers of wood and drawers of water and others are more manufacturing and do perhaps more sophisticated processes.

Has anybody a rough idea of what the sort of average markup would be at various stages?

**Mr. Bryce:** That varies a great deal with the nature of the business and even the nature of the individual firm. It is very complex to decide how far the tax on the value-added in Ontario, for example, would bear on the purchaser of a car in Manitoba. If you had no way of taking into account the exports and remitting the tax on the exports then of course your purchaser in Manitoba would pay a good deal of tax on the value that is added in Ontario. So if one is going to use a value-added tax one has to make adjustments for exports and imports in one way or another. When you come to study it in detail it has advantages from the point of view of being able in that you can apply it to imports and exempt exports. This is one of the things that is complicated our trade arrangements in recent years as various countries, particularly in Europe, have shifted to a value-added tax. It is a long subject, sir, and very complicated to get into.

**Mr. Osler:** What I was getting at is that it does not appear to be any likelihood whatsoever of some relatively rough and

[Interprétation]

tient compte de ce que le vendeur a acheté lui-même pour inclure dans le produit qu'il vend et en conséquence il est mesuré approximativement au moins, par ce que les économistes appellent la valeur qu'il ajoute. S'il est un fabricant, il achète des matières premières, du carburant et des machines, sur lesquels en vertu de l'impôt sur la valeur ajoutée il paierait quelque impôt sur les ventes, un impôt sur la valeur ajoutée aux gens auxquels il a acheté ces produits. Ensuite lorsqu'il vend, il déduit le coût de ce qu'il achète de la valeur de ce qu'il vend et en fait il est imposé sur la différence. Cette différence est approximativement la valeur que son entreprise ajoute aux produits et aux services qu'elle achète, à l'exclusion de la main-d'œuvre.

**M. Osler:** La raison pour laquelle j'ai posé cette question est que s'il était possible de mettre au point un système grâce auquel cela pourrait être fait, j'essaie de voir comment cela pourrait affecter les différentes régions parce que certaines régions sont davantage des régions d'abattage de bois et d'exploitation de l'eau tandis que d'autres sont des régions qui s'occupent davantage de la fabrication et se livrent peut-être à des processus plus sophistiqués.

Est-ce que quelqu'un a une idée approximative de la sorte de hausse moyenne qui en résulterait aux différents stades?

**M. Bryce:** Ceci varie beaucoup avec la nature de l'affaire et même avec la nature de la société individuelle. C'est là une question très complexe de décider dans quelle proportion l'acheteur d'une voiture au Manitoba aurait à supporter l'impôt sur la valeur ajoutée dans l'Ontario par exemple. Si vous n'avez aucune manière de tenir compte des exportations et de remettre la taxe sur les exportations, alors, bien entendu, votre acheteur au Manitoba paiera une bonne partie de l'impôt sur la valeur qui est ajoutée en Ontario. Ainsi, si l'on doit utiliser un impôt sur la valeur ajoutée, on doit faire des ajustements pour les exportations et les importations d'une manière ou d'une autre. Quand vous en arrivez à l'étudier en détail, cela présente certains avantages du point de vue du commerce en ce sens que vous pouvez l'appliquer aux importations et en exempter les exportations. C'est une des choses qui a compliqué nos arrangements commerciaux dans les dernières années, étant donné que divers pays, particulièrement en Europe, sont passés à une taxe sur la valeur ajoutée. Mais il s'agit d'une longue question et très compliquée à aborder.

**M. Osler:** Ce à quoi je veux en venir est qu'il ne semble pas qu'il y ait probabilité qu'on établisse une formule relativement rude



## [Text]

ready formulae being worked out between provinces that would be acceptable by all. In other words, in respect of the man that makes a piece of plywood veneer in British Columbia there would be a plus or minus factor relative to the man that finished the wood and made a piece of furniture in Ontario.

**Mr. Bryce:** In fairness, sir, I think some of the provinces feel—perhaps Mr. Irwin could speak to this point—that it is possible to work out formulae that would exempt from the value-added tax goods that are sold from one province to be consumed or used in another province and that would then permit the province into which they are imported, so to speak, to put their tax on instead of the value-added tax in the province of export. Now we have raised with the provinces the question of whether they can really enact and devise and administer a tax that will accomplish this purpose in the form of a value-added tax. In principle I would say it is soluble, in practice there are very real difficulties.

**Senator Grosart:** Has it ever been in operation in a federal state?

**Mr. Bryce:** It is in operation in Germany, Mr. Irwin says, which is a federal state.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Irwin, would you care to make an additional comment on this point?

**Mr. Irwin:** I think not, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are you finished, Mr. Osler?

**Mr. Osler:** I think so. I have another thought but it is not well enough advanced.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would like to ask several questions and perhaps you can formulate your question during that time.

Mr. Bryce, I suppose it is fair to say that the most apparently radical proposal in this constitutional paper is with respect to allowing the provinces to have an indirect provincial sales tax. Yet with respect to this proposal there is some question even as to whether it could be used at all by the provinces. May I ask how beneficial it would be from the revenue viewpoint to the provinces? Is it likely,

## [Interpretation]

et prête entre les provinces qui serait acceptable par tous. En d'autres termes, en ce qui concerne l'homme qui fabrique un revêtement de contre-plaqué en Colombie Britannique, il y aurait un facteur positif ou négatif relatif à l'homme qui a fini le bois et fabriqué un meuble en Ontario.

**M. Bryce:** En toute équité, monsieur, je pense que certaines des provinces estiment—peut-être monsieur Irwin pourrait parler sur ce point—qu'il est possible d'établir des formules qui exempteraient de l'impôt sur la valeur ajoutée des marchandises qui sont vendues d'une province pour être consommées et utilisées dans une autre province et qui alors permettraient à la province dans laquelle elles sont apportées, pour ainsi dire, d'établir leur impôt au lieu de l'impôt sur la valeur ajoutée dans la province d'exportation. Maintenant, nous avons soulevé avec les provinces la question de savoir si elles peuvent réellement mettre en œuvre et administrer un impôt qui accomplira ce but dans la forme d'un impôt sur la valeur ajoutée. En principe je dirais que l'on peut trouver une solution; cela, en pratique, il y a de très grandes difficultés.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que cela a déjà été appliqué dans un état fédéral?

**M. Bryce:** Ceci est appliqué en Allemagne. Mr. Irwin le dit, et l'Allemagne est un état fédéral.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Irwin, pourriez-vous faire un commentaire supplémentaire sur cette question?

**M. Irwin:** Je ne pense pas, monsieur président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous fini, monsieur Osler?

**M. Osler:** Je pense que oui. J'ai une autre pensée, mais elle n'est pas suffisamment avancée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais poser plusieurs questions et peut-être que vous pourrez formuler votre question durant ce temps.

Monsieur Bryce, je suppose qu'il est juste de dire que la proposition apparemment la plus radicale dans ce document constitutionnel concerne le fait de permettre aux provinces d'avoir un impôt indirect provincial sur les ventes. Cependant en ce qui concerne cette proposition, il se pose la question de savoir si elle pourrait être utilisée par toutes les provinces. Puis-je demander combien, d'a

[Texte]

en if implemented and if practicable at all, reveal a large source of additional taxing powers for the provinces?

**Mr. Bryce:** No, I would say it does not yield great new source of revenue. It somewhat simplifies their problems of administration and law and things of that nature.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It would be faire to sap then that this federal document from the viewpoint of over-all revenue makes no radical new proposals?

**Mr. Bryce:** No, sir.

1740

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I wish it had been possible for my joint chairman, Senator Lamontagne, to be here today to pose questions of the complexity which in my presence I think would encourage. Perhaps I may put it this way. From the layman's viewpoint, during the century or so of Confederation there has been a staggering variation in the amount of revenue which has been raised by various levels of government. Earlier members were referring to this a few decades ago. All this has occurred without any substantial effect probably in the tax base, without any variations at all in the respective taxing powers of the federal and provincial governments.

Perhaps this is an unfair question to ask, but do you foresee as likely that the provincial tax revenues will continue to rise under the present constitution in a fairly substantial way? Or is it your feeling that they are not likely to go any further in the direction of increase in combined provincial and municipal spending over federal spending?

**Mr. Bryce:** Sir, my own view is that the trend of provincial plus municipal expenditure continues to be up and is likely to remain an up trend. How far that will be accompanied by a slower up trend in federal spending you gentlemen can probably judge as well as I can, but how that up trend will compare with the trend of the gross national product and the gross national product per capita is a more difficult thing to say.

The relationship between the total tax and the public revenue has been rising in relation to the gross national product and it has

[Interprétation]

point de vue du revenu, cela serait profitable aux provinces? Est-ce que cela va, dans le cas où cela serait appliqué et praticable, révéler une source importante de pouvoir d'imposer supplémentaire pour les provinces?

**M. Bryce:** Non, je ne dirais pas que cela cède une grande source de revenu. Cela simplifie quelque peu le problème d'administration et de droit et les choses de cette nature.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Serait-il juste de dire alors que ce document fédéral du point de vue des revenus globaux ne comporte pas de nouvelles propositions radicales?

**M. Bryce:** Non, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je souhaite qu'il ait été possible pour mon coprésident, le sénateur Lamontagne, d'être ici aujourd'hui pour poser les questions de la complexité que votre présence, je pense, encouragerait. Peut-être que je peux m'exprimer de cette manière. D'un point de vue de profane, pendant le siècle de la Confédération, il y a eu une variation étonnante dans le montant du revenu qui a été perçu par les différents niveaux de gouvernement. D'autres députés l'ont mentionné il y a quelques instants. Tout ceci s'est produit sans effet important, en particulier, dans les domaines de l'impôt, sans variation du tout dans les pouvoirs respectifs d'imposer des gouvernements fédéral et provinciaux.

Ceci n'est peut-être pas une question correcte à vous demander, mais est-ce que vous prévoyez comme vraisemblable que les revenus de l'impôt provinciaux continueront à croître en vertu de la Constitution présente d'une manière assez substantielle? Ou estimez-vous que nous n'irons pas probablement plus loin dans la direction de l'augmentation des dépenses provinciales et municipales combinées par rapport aux dépenses fédérales?

**M. Bryce:** Monsieur, ma propre opinion est que la tendance des dépenses provinciales ajoutées aux dépenses municipales continuera à monter et il est probable qu'elle gardera une tendance à la hausse. Dans quelle proportion cela sera accompagné par un mouvement ascendant cumulant des dépenses fédérales, vous messieurs pouvez en juger aussi bien que moi, mais comment cette tendance ascendante se comparera-t-elle avec la tendance du produit national brut et du produit national brut par habitant est une chose très difficile à dire.

Le rapport existant entre l'impôt total et les autres revenus publics a augmenté en ce qui concerne l'impôt national brut et cela pour

## [Text]

been rising for a variety of reasons I will not try to go into. Whether it will go on rising is partly a question of the kind of developments we see and, of course, it is partly a question of policy; what Parliament and the legislatures decide is the right thing to be done.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In the light of this present and projected future up trend in provincial tax revenues, I would assume that the provinces cannot make a very strong case for new tax powers when they already have the advantage of this automatic—perhaps I should not say automatic but annual increase in any event.

**Mr. Bryce:** Sir, in this paper the government has said that it is agreeable to the provinces having access to all the tax power that they can have without really interfering with one another or with trade among them. We have not in any way endeavoured to keep the provinces out of any field in order to protect our use of those taxes. Our tests have been essentially tests to preserve fairness among the provinces themselves or to prevent their imposing the kind of taxes that would prevent trade between them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would you say that there are major points of contention between the provinces in general and the federal government in this area?

**Mr. Bryce:** No.

Except possibly the Quebec view that we should not impose death duties for what are really reasons of principle and institutions, not revenue.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, and of course British Columbia has had some fairly extravagant proposals.

**Mr. Bryce:** Yes.

**Senator Grosart:** Customs.

**Mr. Bryce:** Customs we keep for essentially trade reasons rather than revenue reasons.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** With respect to the suggestion as to corporation tax on pages 22 and 23 of the constitutional paper:

The Government of Canada believes it is essential that there be agreed rules for

## [Interpretation]

diverses raisons que je n'ai pas à examiner ici. S'il va continuer à augmenter, cela dépend de la partie des sortes de développement que nous voyons et, naturellement, c'est en partie une question de politique. Ce que le Parlement et les législatures décident est la chose correcte qui doit être faite.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** À la lumière de cette tendance à la hausse présente et projetée dans les revenus de l'impôt provincial, je pense que les provinces ne peuvent avoir un argument solide en faveur de nouveaux pouvoirs d'imposition lorsqu'elles ont déjà l'avantage de cette augmentation automatique, peut-être ne devrais-je pas employer ce mot, mais une hausse annuelle dans tous les cas.

**M. Bryce:** Monsieur, dans ce document le gouvernement dit qu'il veut bien que les provinces aient tout le pouvoir d'imposer qu'elles peuvent avoir sans réellement se nuire réciproquement ou nuire au commerce interprovincial. Nous n'avons en aucune manière essayé d'écarter les provinces dans quelque domaine que ce soit, afin de protéger notre usage de ces impôts. Nos tests ont été essentiellement des tests visant à conserver les bonnes relations existant entre les provinces elles-mêmes ou à empêcher qu'elles imposent la sorte d'impôt qui empêcherait le commerce interprovincial.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Est-ce que vous diriez qu'il existe des points de discordance importants entre les provinces en général et le gouvernement fédéral dans ce domaine?

**M. Bryce:** Non.

Sauf peut-être l'opinion du Québec que nous ne devrions pas imposer les droits à l'occasion d'un décès pour ce qui sont réellement des raisons de principe et d'institution, et non de revenu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, et naturellement la Colombie-Britannique a eu quelques propositions assez extravagantes.

**M. Bryce:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Les douanes...

**M. Bryce:** Nous les conservons surtout pour des raisons d'ordre commercial plutôt que pour des raisons de revenu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En ce qui concerne la suggestion relative à l'imposition sur les sociétés aux pages 22 et 23 du document sur la constitution:

Le gouvernement du Canada croit qu'il est essentiel qu'il y ait accord sur



[erte]

the allocation of business income among the provinces, for the purpose of preventing the taxation of the same business income by more than one province, and for the purpose of allocating the total tax base fairly between the provinces.

The government leaves open the question to whether this should be accomplished by constitutional means.

If this were to come about, especially by constitutional means, would this weaken the case for equalization payments? One of the reasons that has always been given for equalization payments is the fact that it has not been possible for a province where some of the business is done but where none of the manufacturing is done to tax adequately a corporation which does do some business in that province, at least by way of selling. If such rules are devised at the level of corporate tax, then could this considerably affect equalization payments?

**Mr. Bryce:** I think it is right to say that since equalization started, the concern about allocation of business income among the provinces has weakened. To that degree they are unrelated. On the other hand, I do not think that the working out and putting into the constitution of rules of allocation will by any means remove the need for equalization.

**Mr. Osler:** Could I ask a supplementary question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Osler:** The one area that I think is very, very fuzzy, but it is articulated from time to time as you may have heard, is the self-generating aspect of things in the so-called "have" provinces as against the "have-not" provinces. I mean success breeds success in some of that success is contingent upon activities that are going on in other provinces. We have not got to that take-off point yet, so there is a feeling that there is inherently a bit of an unfair loading towards some of the "have" provinces because of this self-generating effect. There would be no feasible way of bringing that into tax law, into equalization, would there?

**Mr. Bryce:** I think there is no feasible way of writing it into the constitution, sir. We are endeavouring through the programs for regional expansion, regional development, to counteract those tendencies, but I do not think it is possible either to stop it by tax-

[Interprétation]

formule de répartition du revenu provenant des entreprises entre les provinces, afin d'empêcher l'imposition du même revenu par plus d'une province et de répartir équitablement entre les provinces l'assiette de cet impôt.

Le gouvernement laisse ouverte la question de savoir si ceci devrait être accompli par des moyens constitutionnels.

Si ceci devait se produire, spécialement par des moyens constitutionnels, est-ce que cela affaiblirait la situation quant aux paiements de péréquation? Une des raisons qui a toujours été donnée pour les paiements de péréquation est le fait qu'il n'a pas été possible pour une province où une partie des affaires, mais où on ne fait aucune fabrication d'imposer d'une manière adéquate une société qui ne fait pas des affaires dans cette province, du moins au moyen de vente. Si ces règles sont établies au niveau de l'impôt sur les sociétés, est-ce que cela pourrait alors affecter considérablement les paiements de péréquation?

**M. Bryce:** Je pense qu'il est exact de dire que, depuis que la péréquation a commencé, l'inquiétude au sujet de l'allocation des revenus d'affaires parmi les provinces a diminué. Jusqu'à ce point, il y a une relation étroite entre elles. D'autre part, je ne pense pas que l'élaboration et l'intégration dans la Constitution des règles d'allocation écartera d'une façon quelconque le besoin de péréquation.

**M. Osler:** Pourrais-je poser une question supplémentaire à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Allez-y.

**M. Osler:** Le seul domaine qui, je pense, soit très flou, mais articulé de temps en temps comme vous devez l'avoir entendu dire, est l'aspect auto-générateur des choses dans les provinces considérées comme riches par rapport aux provinces considérées comme pauvres. Je veux dire que le succès engendre le succès et qu'une partie de ce succès dépend des activités qui se déroulent dans les autres provinces qui ne sont pas encore parvenues à ce point de décollage, de telle sorte qu'il y a un sentiment qu'il y a fondamentalement une charge injuste envers certaines des provinces riches à cause de cet effet auto-générateur. Est-ce qu'il n'y aurait pas moyen d'inscrire cela dans le droit sur l'impôt, dans la péréquation?

**M. Bryce:** Je pense qu'il n'y a pas moyen d'insérer cela dans la Constitution, monsieur. Nous nous efforçons au moyen des programmes d'expansion régionale de développement régional de nous opposer à ces tendances, mais je ne pense pas qu'il est possible, soit

[Text]

tion or to stop it by legislation. We are trying to do it in a more positive sense than to stop it in one place in order that the others can catch up.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will just ask one final question, and that is with regard to consultation. I do not know if it is fair to put the question this way. How effective can consultation be—perhaps I am really asking how satisfying it can be to the provinces—perhaps I should put it both ways—how satisfying can it be to the governments involved? There are so many factors which are bound to limit the degree of consultation. Would you say, for example, that the degree of consultation has increased considerably in the last three or four years?

**Mr. Bryce:** Without any doubt the degree of consultation has increased. Whether the provinces would agree that the success of consultation has increased is a different matter. The ministers of finance now have decided to meet every three months, but they still are able to find plenty to disagree about every three months. There has been another committee proceeding today at which the Provincial Treasurer of Ontario has been making clear his disagreement with the proposals of the Government of Canada.

There is no way that we can ensure agreement; we can seek agreement and it is up to governments to endeavour to persuade one another; not to compel one another.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** But even in the absence of agreement, are there still advantages to the consultation process?

**Mr. Bryce:** Yes, I think so, sir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** And the government hedges as to whether or not it believes that the advantages are sufficient to make it necessary to enshrine them in the constitution as a requisite. Do you have any personal observation to add to that?

**Mr. Bryce:** I am not sure, sir, whether we will end up with compulsory consultation. I do not think really that it makes a great deal of difference if you make consultation compulsory or if you set up institutions in the constitution that have to be used for consultation as long as governments remain responsible to parliaments and the legislatures and have the freedom to act within their constitutional powers. I think you are going to have

[Interpretation]

d'arrêter cela au moyen de l'impôt soit d'arrêter au moyen de la loi. Nous essayons de faire cela d'une manière plus positive que celle qui consiste à l'arrêter à un point afin que les autres puissent rattraper.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vais justement vous poser une question finale à ceci a trait à la consultation. Je ne sais pas si'il est correct de formuler la question de cette manière. Quel est le degré d'efficacité de la consultation—peut-être que je demande la vérité si elle peut être satisfaisante pour le gouvernement impliqué? Il y a tant de facteurs qui tentent de limiter le degré de consultation. Est-ce que vous pensez par exemple que le degré de consultation a augmenté considérablement au cours des 3 ou 4 dernières années?

**M. Bryce:** Sans aucun doute, le degré de consultation a augmenté. Quant à savoir si les provinces sont d'accord pour savoir si le succès de la consultation a augmenté, c'est une affaire différente. Les ministres des finances ont maintenant décidé de se réunir tous les 3 mois, mais ils trouvent encore beaucoup de choses sur lesquelles ils ne sont pas d'accord tous les 3 mois. Il y a eu une autre session du comité aujourd'hui au cours de laquelle le Trésorier provincial de l'Ontario a fait connaître clairement son désaccord sur les propositions du gouvernement du Canada.

Il n'y a aucun moyen qui permette d'assurer un accord; nous pouvons rechercher un accord et c'est au gouvernement de s'efforcer de se convaincre mutuellement; et non pas de se contraindre mutuellement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Même en l'absence d'un accord, est-ce qu'il y a encore des avantages au processus de consultation?

**M. Bryce:** Oui, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le gouvernement ne saurait se prononcer sur la question de savoir si oui ou non il croit que les avantages sont suffisants pour intégrer cela dans la constitution. Est-ce que vous avez quelques remarques personnelles à ajouter à cela?

**M. Bryce:** Je ne suis pas sûr, monsieur, si nous finirons par une consultation obligatoire. Je ne pense pas réellement que cela fasse beaucoup de différence, que l'on en vienne à une consultation obligatoire ou que l'on établisse des institutions dans la Constitution qui soient utilisées pour la consultation aussi longtemps que les gouvernements sont responsables devant les parlements et les législatures et ont la liberté d'agir dans le cadre

[Texte]

enty of room for disagreement. On the her hand, if we consult in good faith and understand the position of the provinces I ink we are going to get a somewhat different result than if we did not talk to one other and did not understand one another's problems.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, I wonder what it could be like, I am being partly facetious, to consider the approach of having provinces collect all the relevant taxes and give them their percentage in the form of a collection? It seems to me that we get the heat put for collecting all the taxes that we hand over to the provinces and I think it would be to reverse the thing like the ancient Romans used to do. I do not know whether we would have to send divisions in to pick them up if they did not rebate them but it is important that people realize where their money is spent I think.

**Mr. Bryce:** Yes, sir. I think the provinces would feel that if they had to collect most of the taxes and pass a large share on to us that the shoe might be very much on the other foot.

**Mr. Osler:** That is possible.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Is it the view of the federal government, Mr. Bryce, that there is no possibility of developing a mechanism to reach agreed limits of the total take of the government's sector from national productivity? I put the emphasis on the word mechanism.

**Mr. Bryce:** We could devise a mechanism in which there could be agreements between the federal and provincial governments, but whether it really would be reasonable to expect that people would stick to such agreements, would even reach such agreements, or less stick to them, is another question. I do not believe you would find governments or legislatures wanting to have their hands bound in that way. Governments change, I need not tell you. Those that come want to have the freedom to do new things if they are bound into long-term agreements their freedom to do those things is severely curtailed.

[Interprétation]

leurs pouvoirs constitutionnels. Je pense que vous aurez toujours beaucoup de places pour des désaccords. D'autre part, si nous faisons des consultations de bonne foi et comprenons la position des provinces, je pense que nous allons obtenir un résultat quelque peu différent que si nous ne parlions pas les uns aux autres et si nous ne comprenions pas nos problèmes réciproques.

**M. Osler:** Monsieur le président, je me demande ce que cela serait, d'envisager que les provinces perçoivent toutes les taxes pertinentes et que le pourcentage leur soit donné sous la forme de frais de perception? Il me semble que nous nous échauffons pour recueillir tous les impôts que nous remettons ensuite aux provinces et je pense qu'il serait bon de renverser cette situation comme les anciens Romains le faisaient. Je ne sais pas si oui ou non nous aurions des divisions à faire intervenir pour les ramasser s'ils ne les abaissaient pas, mais il est important que les gens sachent où leur argent est dépensé selon moi.

**M. Bryce:** Oui, monsieur. Je pense que les provinces estiment que si elles devaient percevoir la plupart des impôts et en donner une grande partie au fédéral, la situation serait sans doute renversée.

**M. Osler:** C'est possible.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que c'est l'opinion du gouvernement fédéral, monsieur Bryce, qu'il n'y a pas de possibilités de mettre au point un mécanisme pour atteindre les limites convenues de la prise totale du secteur gouvernemental à partir de la productivité nationale? J'insiste sur le mot «mécanisme».

**M. Bryce:** Nous pourrions imaginer un mécanisme en vertu duquel il pourrait y avoir des accords entre les gouvernements fédéraux et provinciaux, mais c'est une autre question de savoir si, oui ou non, il serait raisonnable de s'attendre à ce que les gens adhèrent à ces accords ou même atteignent ces accords et encore moins y adhèrent. Je ne pense pas que vous trouveriez des gouvernements, et je ne pense pas que vous trouveriez des parlements, qui désirent avoir leurs mains liées de cette manière. Les gouvernements changent, je n'ai pas besoin de vous le dire. Ceux qui arrivent veulent avoir la liberté de faire de nouvelles choses et s'ils se trouvent liés par des accords à long terme, leur liberté de faire ces choses est sérieusement restreinte.



## [Text]

It is true that we did for a while have tax rental agreements that limited the freedom of the provinces to impose taxes for a period of five years. They rented those tax fields to us. We did have that much but we never had them for longer than that period and, of course, they only covered a fraction of the revenue sources available to the provinces so that they still had a considerable measure of freedom. To have agreements over the total tax take does very seriously then limit the freedom of action of parliament and the provincial legislatures.

**Senator Grosart:** I was thinking of it more on the basis of a mechanism that would come up with an annual agreement that such and such a percentage of GNP was the fullest weight that national productivity could stand. This really goes back to Mr. Allmand's earlier question as to whether anybody, any other nation, has been able to devise a mechanism that would seem to the taxpayer anyway that there should be a collective obligation on governments to relate their take from the GNP in any one year to some specific criteria. At the present time it depends only on the national accounts basis, your budgt basis somewhere between 32 per cent and 33 per cent. The projection is it will rise to 35 per cent by 1975. I think that is the tax structure projection. This raises the question, can we stand 35 per cent? At what point are we starting to have totally regressive taxation in terms of economic growth? I am aware that we are about the middle of the western countries in our take at the moment but is that the right position for Canada? Should we be lower, should we be higher? Who knows? Surely there should be some kind of a mechanism.

**Mr. Bryce:** Well, sir, it depends on the kind of country we want to be.

**Senator Grosart:** Of course.

**Mr. Bryce:** If we want to have a larger public sector then we have to have a larger tax take to go with it and a somewhat smaller private sector in this respect or another. This is, if you will pardon my saying so, the fundamental political question, really.

**Senator Grosart:** I agree; I agree.

**Mr. Bryce:** As to what its economic effects are, these are very difficult questions of judgment. We see Germany going ahead now,

## [Interpretation]

Il est vrai que pendant un moment nous avons eu des accords sur l'allocation de domaines fiscaux qui ont limité la liberté de provinces pour imposer les impôts pendant une période de cinq ans. Ils nous louaient ces domaines fiscaux. Nous ne les avons jamais eus pour plus longtemps que cette période, naturellement ils couvraient seulement une fraction des sources de revenus disponibles aux provinces si bien qu'elles avaient encore une grande part de liberté. Le fait d'avoir des accords sur la répartition des rentrées d'impôts limite très sérieusement la liberté d'action des parlements et des législatures provinciales.

**Le sénateur Grosart:** Je pensais à cela plus sur la base d'un mécanisme qui apparaître avec un accord annuel qu'un pourcentage donné du produit national brut représenterait le poids maximum que la productivité nationale pouvait supporter. Ceci nous ramène à la question précédente de M. Allmand, à savoir si quelqu'un ou une autre nation avait été capable de mettre au point un mécanisme de cette sorte qu'il semblerait aux contribuables que les gouvernements ont une obligation collective de rapporter leurs rentrées du produit national brut dans une année à quelque chose de spécifique. A l'heure actuelle, cela dépend seulement de la base des comptes nationaux, votre base de budget quelque part entre 32 p. 100 et 33 p. 100, la projection étant qu'il passera à 35 p. 100 en 1975. Je pense que ceci soulève la question de la structure de l'impôt. Cela soulève la question, pouvons-nous en rester à 35 p. 100? A quel point allons-nous commencer à avoir une imposition totalement régressive en terme de grandeur économique? Je sais que nous sommes environ au milieu des pays occidentaux dans nos rentrées actuelles, mais est-ce que cela est une position correcte pour le Canada? Est-ce que nous devrions être à un niveau plus élevé ou à un niveau moins élevé? Qui le sait? Sûrement il devrait y avoir une sorte de mécanisme.

**M. Bryce:** Eh bien, monsieur, cela dépend de la sorte de pays que nous voulons être.

**Le sénateur Grosart:** Naturellement.

**M. Bryce:** Si nous voulons avoir un secteur public plus important, nous devons alors avoir une rentrée d'impôts plus importante pour l'accompagner et un secteur privé qui ne peut plus petit à cet égard ou à un autre. Ceci est vraiment, si vous me pardonnez l'expression, la question politique fondamentale.

**Le sénateur Grosart:** Je suis d'accord.

**M. Bryce:** En ce qui concerne ces effets économiques, ce sont des questions très difficiles de jugement. Nous voyons que l'Alle-

[texte]

ghly prosperous, highly productive, highly  
e enterprise but with a much higher tax  
e than Canada has, tax plus social security  
ntributions.

**Senator Grosart:** Japan is the opposite.

**Mr. Bryce:** Japan is the opposite. The  
ited States is a bit less than we are but  
th a very different mix of public expendi-  
es. As one looks ahead and sees the prob-  
as that are going to arise in managing the  
vironment and controlling pollution and a  
ole lot of these things, all the problems of  
anization, one can see reasons why the  
olic sector may be expanding on the other  
nd, the rates of growth that are feasible in  
total may permit the private sector to  
and as well but they cannot both expand  
proportionately.

**Senator Grosart:** These are all components  
I say. What I am suggesting is that it  
uld be preferable to have a mechanism  
t would come up with one annual decision  
ead of eleven conflicting annual decisions.

**Mr. Bryce:** Yes, but is it to be a political  
hanism, a bureaucratic mechanism or  
omething that is completely independent?

**Senator Grosart:** That is what I am asking.

**Mr. Bryce:** I do not know the answer.

**the Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gen-  
men, I think we are much indebted to Mr.  
ce and those who appeared with him  
y. He has actually missed a train in order  
completely satisfy our questions and I  
nk for this reason, too, we are indebted to  
Thank you, Mr. Bryce.

the meeting is adjourned until Thursday.

[Interprétation]

gne progresse maintenant, est hautement  
prospère. La productivité y est élevée, l'entre-  
prise y est totalement libre mais il y a des  
retrées d'impôts beaucoup plus hautes que  
celles du Canada, des impôts en plus des con-  
tributions à la sécurité sociale.

**Le sénateur Grosart:** Le Japon est à  
l'opposé.

**M. Bryce:** Le Japon est à l'opposé. Les  
États-Unis en ont un peu moins que nous,  
mais ils ont un régime de dépenses publiques  
très différent. Si l'on regarde devant soi et  
que l'on voit les problèmes qui vont surgir  
dans la gestion de l'environnement et le con-  
trôle de la pollution et toutes sortes de choses  
du même genre, tous les problèmes d'urbani-  
sation, on peut voir les raisons pour lesquelles  
le secteur public peut se développer. D'autre  
part, les taux de croissance qui sont faisables  
au total peuvent permettre au secteur privé  
de s'étendre également, mais ils ne peuvent à  
la fois s'étendre d'une manière proportion-  
nelle.

**Le sénateur Grosart:** Ce sont là tous les  
constituants, comme je le dis. Ce que je sug-  
gère, c'est qu'il serait préférable d'avoir un  
mécanisme qui engendrerait une décision  
annuelle au lieu de 11 décisions annuelles en  
conflit.

**M. Bryce:** Oui, mais est-ce que ça doit être  
un mécanisme politique, un mécanisme  
bureaucratique ou quelque chose de complète-  
ment indépendant?

**Le sénateur Grosart:** C'est ce que je  
demande.

**M. Bryce:** Je ne connais pas la réponse.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs,  
je pense que nous avons une dette de recon-  
naissance à M. Bryce et à l'égard de ceux qui  
ont comparu avec lui aujourd'hui. Il a en fait  
manqué un train afin de répondre complète-  
ment à nos questions et je pense que pour  
cette raison également nous lui sommes  
reconnaisants. Merci, monsieur Bryce.

La réunion est ajournée jusqu'à jeudi.

## APPENDIX "E"

BACKGROUND PAPERS  
on  
THE TAXING POWERS  
and the  
CONSTITUTION OF CANADA

Prepared by:  
The Secretariat of the  
Constitutional Conference  
for

The Special Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on

The Constitution of Canada  
June 1970

SECRETARIAT OF THE  
CONSTITUTIONAL CONFERENCE

P.O. Box 488  
Terminal "A"  
Ottawa 2

June 22, 1970.

## INTRODUCTION

The material in this booklet was compiled by the Secretariat of the Constitutional Conference to assist the Special Joint Committee on the Constitution of Canada. The material is drawn from the public record of the constitutional review and is related to the specific subjects to which the Parliamentary Committee is directing its attention.

Henry F. Davis,  
Secretary of the  
Constitutional Conference.

## APPENDICE «E»

DOCUMENTS DE BASE  
sur  
LES POUVOIRS D'IMPOSER  
et la  
CONSTITUTION CANADIENNE

Recueil préparé par  
le Secrétariat de la  
Conférence constitutionnelle  
pour  
le Comité spécial mixte du  
Sénat et de la Chambre des communes  
sur  
la constitution du Canada  
Juin 1970

SECRÉTARIAT DE LA CONFÉRENCE  
CONSTITUTIONNELLE

C.P. 488  
Terminus «A»  
Ottawa 2

Le 22 juin 1970

## INTRODUCTION

Le Secrétaire de la Conférence constitutionnelle a préparé ce recueil pour venir en aide au Comité spécial mixte sur la constitution canadienne. Le contenu de ce recueil est tiré des documents publics concernant la révision constitutionnelle et se rattache aux questions précises qui retiennent l'attention du Comité parlementaire.

Le Secrétaire de la  
Conférence constitutionnelle,  
Henry F. Davis



## TABLE OF CONTENTS

1. Federal Government
2. Newfoundland
3. Nova Scotia
4. New Brunswick
5. Quebec
6. Ontario
7. Manitoba
8. Saskatchewan
9. Alberta
10. British Columbia
11. General Sources

## RELEVANT EXTRACTS

ction	Doc. No.
1 Nova Scotia	
—Related Propositions.....	81(2)
2 New Brunswick	
—Taxing Powers, Spending Powers and the Constitution of Canada.....	161
—Problems of Studying the Distribution of Powers under the B.N.A. Act.....	160
3 Quebec	
—Brief on the Constitution.....	3
—Related Propositions.....	81(2)
4 Ontario	
—The Ontario Position on the Spending Power.....	134(1)
—Intergovernmental Finance and Ontario's White Paper on Provincial-Municipal Taxation Reform.....	135(1)
—Related Propositions.....	81(2)

## TABLE DES MATIÈRES

1. Gouvernement fédéral
2. Terre-Neuve
3. Nouvelle-Écosse
4. Nouveau-Brunswick
5. Québec
6. Ontario
7. Manitoba
8. Saskatchewan
9. Alberta
10. Colombie-Britannique
11. Sources diverses

## EXTRAITS PERTINENTS

ction	Doc. n°
Nouvelle-Écosse	
—Propositions connexes.....	81(2)
Nouveau-Brunswick	
—Les Pouvoirs d'imposer, le pouvoir de dépenser et la constitution canadienne.....	161
—Problèmes relatifs à l'étude de la répartition des compétences d'après l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.....	160
Québec	
—Mémoire sur la question constitutionnelle.....	3
—Propositions connexes.....	81(2)
Ontario	
—La position de l'Ontario vis-à-vis le pouvoir de dépenser.....	134(1)
—La fiscalité intergouvernementale et le livre blanc de l'Ontario sur la réforme de l'imposition provinciale-municipale.....	135(1)
—Propositions connexes.....	81(2)

RELEVANT EXTRACTS—*Concluded*

Section	Doc. No.
5 Manitoba	207
—Statement on Taxing Powers.....	
6 Saskatchewan	81(2)
—Related Propositions.....	
7 Alberta	211
—Joint Statement on Federal White Paper on Taxation.....	209
—Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference.....	81(2)
—Related Propositions.....	
8 British Columbia	208
—Proposals to the 3rd Constitutional Conference.....	81(2)
—Related Propositions.....	
9 General Sources	
—Briefing Paper on Constitutional Review Activities and Discussions within the Continuing Committee of Officials.....	174(1)
—Report of the Conclusions of the 1st Working Session of the Constitutional Conference.....	149
—Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....	75

THE TAXING POWERS AND THE CONSTITUTION OF CANADA  
FEDERAL GOVERNMENT

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) "The Taxing Powers and the Constitution of Canada".....	June 1969	119(2)	4-6 48-56
—(Hon. E. J. Benson) (federal working paper submitted to the 1st Working Session of the Constitutional Conference)			
(b) "Federalism for the Future".....	Feb. 1968	2	34, 38,
—(Right Hon. L. B. Pearson) (a statement of federal policy)			
(c) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	151-52 177-79
(Right Hon. P. E. Trudeau)			
(d) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	168-71
(Right Hon. P. E. Trudeau)			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) "The Taxing Powers and the Constitution of Canada".....	June 1969	119(2)	6-16
—(Hon. E. J. Benson) (federal working paper submitted to the 1st Working Session of the Constitutional Conference)			
(b) "Federalism for the Future".....	Feb. 1968	2	34, 38,
—(Right Hon. L. B. Pearson) (a statement of federal policy)			
3. Sources of Revenue			
(a) "The Taxing Powers and the Constitution of Canada".....	June 1969	119(2)	16-4 70-8
—(Hon. E. J. Benson) (federal working paper submitted to the 1st Working Session of the Constitutional Conference)			
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	168-7
(Right Hon. P. E. Trudeau)			

NEWFOUNDLAND

1. General Discussion			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	167-7
(Hon. J. R. Smallwood)			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	167-7
(Hon. J. R. Smallwood)			
3. Sources of Revenue			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	173-7
(Hon. J. R. Smallwood)			
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	179-8
(Hon. J. R. Smallwood)			

NOVA SCOTIA

1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	2.3. 2.4.
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	192-3
—(Hon. G. I. Smith)			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) Related Propositions.....		81(2)	2.3. 2.4.
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	192-3 42, 43
—(Hon. G. I. Smith)			
3. Sources of Revenue			
(a) Related Propositions.....		81(2)	2.3.

## EXTRAITS PERTINENTS—Fin

Section	Doc. n°
5 Manitoba	
—Déclarations sur les pouvoirs d'imposer.....	207
6 Saskatchewan	
—Propositions connexes.....	81(2)
7 Alberta	
—Déclaration commune sur le livre blanc du gouvernement fédéral sur la fiscalité.....	211
—Exposé rédigé à l'intention de la troisième Conférence constitutionnelle.....	209
—Propositions connexes.....	81(2)
8 Colombie-Britannique	
—Propositions à la troisième Conférence constitutionnelle.....	208
—Propositions connexes.....	81(2)
9 Sources diverses	
—Document d'information sur le travail de la révision constitutionnelle et sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires.....	174(1)
—Rapport sur les conclusions de la première session de travail de la Conférence constitutionnelle.....	149
—Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires.....	75

## LE POUVOIR D'IMPOSER ET LA CONSTITUTION DU CANADA

## LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) «Le pouvoir d'imposer et la Constitution du Canada».....	Juin 1969	119(2)	48-56
—(L'honorable E. J. Benson)			
(document de travail du gouvernement fédéral présenté à la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle)			
c) «Le fédéralisme et l'avenir».....	Fév. 1968	2	34, 38, 40
—(Le très honorable L. B. Pearson)			
(déclaration de principe du gouvernement fédéral)			
d) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	167-70
—(Le très honorable P. E. Trudeau)			196-99
e) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	183-87
—(Le très honorable P. E. Trudeau)			
—Équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
i) «Le pouvoir d'imposer et la Constitution du Canada».....	Juin 1969	119(2)	6-16
—(L'honorable E. J. Benson)			
(document de travail du gouvernement fédéral présenté à la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle)			
j) «Le fédéralisme et l'avenir».....	Fév. 1968	2	34, 38, 40
—(Le très honorable L. B. Pearson)			
(déclaration de principe du gouvernement fédéral)			
sources de revenu			
k) «Le pouvoir d'imposer et la Constitution du Canada».....	Juin 1969	119(2)	16-48
—(L'honorable E. J. Benson)			70-80
(document de travail du gouvernement fédéral présenté à la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle)			
l) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	183-87
—(Le très honorable P. E. Trudeau)			

## TERRE-NEUVE

Discussion générale			
m) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	186-96
—(L'honorable J. R. Smallwood)			
—Équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
n) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	186-96
—(L'honorable J. R. Smallwood)			
sources de revenu			
o) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	186-96
—(L'honorable J. R. Smallwood)			
p) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	196-98
—(L'honorable J. R. Smallwood)			

## NOUVELLE-ÉCOSSE

Discussion générale			
Propositions connexes.....		81(2)	2.3.3
Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	2.4.10
—(L'honorable G. I. Smith)			214-19
—Équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
Propositions connexes.....		81(2)	2.3.3
Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	2.4.10
—(L'honorable G. I. Smith)			214-19
sources de revenu			39-48
Propositions connexes.....		81(2)	2.3.3



## NEW BRUNSWICK

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussion			
(a) "Taxing Powers, Spending Powers and the Constitution of Canada"....	Sept. 1969	161	1-5 5-14
—(Working Paper submitted to the 8th Meeting of the Continuing Committee of Officials)			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) "Taxing Powers, Spending Powers and the Constitution of Canada"....	Sept. 1969	161	1-14
—(Working Paper submitted to the 8th Meeting of the Continuing Committee of Officials)			
(b) "Problems of Studying the Distribution of Powers under the B.N.A. Act".....	Sept. 1969	160	14-15
—(Working Paper submitted to the 8th Meeting of the Continuing Committee of Officials)			
3. Sources of Revenue			
(a) "Taxing Powers, Spending Powers and the Constitution of Canada"....	Sept. 1969	161	5-14
—(Working Paper submitted to the 8th Meeting of the Continuing Committee of Officials)			
(b) 3rd constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	179
—(Hon. L. J. Robichaud)			

## QUEBEC

1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	4.19.3 4.24.4 4.25.4 4.24.4 17-18
(b) "Brief on the Constitution".....	Feb. 1968	3	
(presented by the Quebec Government to the 1st Constitutional Conference)			
(c) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	31-32 164-67
(Hon. J. J. Bertrand)			
(d) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	177-78
(Hon. J. J. Bertrand)			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) Related Propositions.....		81(2)	4.19.3
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	31-32
(Hon. J. J. Bertrand)			
3. Sources of Revenue			
(a) Related Propositions.....		81(2)	4.19.3
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	177-78

## ONTARIO

1. General Discussion			
(a) Related Propositions.....		81(2)	5.14. 5.22. 5.23. 181-8 186-9 4, 7.
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	
(Hon. J. P. Robarts)			
(c) "The Ontario Position on the Spending Power".....	June 1969	134(1)	
(presented to the 1st Working Session of the Constitutional Conference)			
(d) "Intergovernmental Finance and Ontario's White Paper on Provincial-Municipal Taxation....."	June 1969	135(1)	
(submitted to the 1st Working Session)			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) Related Propositions.....		81(2)	5.14. 5.22. 5.23. 181-8
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	
(Hon. J. P. Robarts)			
(c) "The Ontario Position on the Spending Power".....	June 1969	134(1)	3-
(presented to the 1st Working Session of the Constitutional Conference)			
3. Sources of Revenue			
(a) "Intergovernmental Finance and Ontario's White Paper on Provincial-Municipal Taxation Reform".....	June 1969	135(1)	4-
(submitted to the 1st Working Session)			
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	181-
(Hon. C. S. MacNaughton)			
—property tax			

## NOUVEAU-BRUNSWICK

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) «Les pouvoirs d'imposer, le pouvoir de dépenser et la constitution canadienne».....	Sept. 1969	161	1-5 6-20
—(Document de travail présenté à la huitième réunion du Comité permanent des fonctionnaires)			
L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) «Les pouvoirs d'imposer, le pouvoir de dépenser et la constitution canadienne».....	Sept. 1969	161	1-20
—(Document de travail présenté à la huitième réunion du Comité permanent des fonctionnaires)			
b) «Problèmes relatifs à l'étude de la répartition des compétences d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique».....	Sept. 1969	160	17-18
—(Document de travail présenté à la huitième réunion du Comité permanent des fonctionnaires)			
Sources de revenu			
a) «Les pouvoirs d'imposer, le pouvoir de dépenser et la constitution canadienne».....	Sept. 1969	161	6-20
—(Document de travail présenté à la huitième réunion du Comité permanent des fonctionnaires)			
b) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	195
—(L'honorable L. J. Robichaud)			

## QUÉBEC

Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	4.19.35 4.24.45 4.24.44 18-19
b) «Mémoire sur la question constitutionnelle».....	Fév. 1968	3	
—(présenté par le gouvernement du Québec à la première Conférence constitutionnelle)			
c) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	34-36 182-85
—(L'honorable J.-J. Bertrand)			
d) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	193-94
—(L'honorable J.-J. Bertrand)			
L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) Propositions connexes.....		81(2)	4.19.35
b) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	34-36
—(L'honorable J.-J. Bertrand)			
Sources de revenu			
a) Propositions connexes.....		81(2)	4.19.35
b) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	193-94

## ONTARIO

Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	5.15.34 5.25.50 5.26.53
b) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	178-81 201-14
—(L'honorable J. P. Robarts)			
c) «La position de l'Ontario vis-à-vis le pouvoir de dépenser».....	Juin 1969	134(1)	3-10
—(présenté à la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle)			
d) «La fiscalité intergouvernementale et le Livre blanc de l'Ontario sur l'imposition provinciale-municipale».....	Juin 1969	135(1)	
—(présenté à la première séance de travail)			
L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) Propositions connexes.....		81(2)	5.15.34 5.25.50 5.26.53 201-14
b) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	Fév. 1969	113(1)	
—(L'honorable J. P. Robarts)			
c) «La position de l'Ontario vis-à-vis le pouvoir de dépenser».....	Juin 1969	134(1)	3-10
—(présenté à la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle)			
Sources de revenu			
a) «La fiscalité intergouvernementale et le Livre blanc de l'Ontario sur la réforme de l'imposition provinciale-municipale».....	Juin 1969	135(1)	4-7
—(présenté à la première séance de travail)			
b) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	213(1)	198
—(L'honorable C. S. MacNaughton)			
—impôt foncier			

## MANITOBA

	Date	Doc. No.	Page
1. General Discussions			
(a) Related Propositions.....		81(2)	6.11.23
(Weir government)			
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	62-64
(Hon. W. Weir)			158-61
(c) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	172-74
(Hon. E. Schreyer)			
—statement presented to the 3rd Constitutional Conference.....		207	Ch. 3
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities		81(2)	6.9.22
(a) Related Propositions.....			6.11.23
(Weir government)			
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	62-64
(Hon. W. Weir)			
(c) Statement presented to the 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	207	Ch. 3
(Hon. E. Schreyer)			
3. Sources of Revenue			
(a) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	172-74
(Hon. E. Schreyer)		207	Ch. 3

## SASKATCHEWAN

1. General Discussion		81(2)	7.1.7
(a) Related Propositions.....		113(1)	106-09
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969		113
(Hon. D. G. Stuart)			198-200
(c) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	174-76
(Hon. D. G. Stuart)			
(d) Joint Statement from the Hon. W. A. C. Bennett the Hon. H. E. Strom and the Hon. W. R. Thatcher on the "Federal White Paper on Taxation".....	Dec. 1969	211	
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	106-09
Hon. D. G. Stuart()			113
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	174-76
(Hon. D. G. Stuart)			
3. Sources of Revenue			
(a) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	110-13
(Hon. D. G. Stuart)			
(b) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	174-76
(Hon. D. G. Stuart)			

## ALBERTA

(a) Related Propositions.....		81(2)	8.3.11
(b) Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	209	22-23
(Hon. H. E. Strom)			
(c) Joint Statement from the Hon. W. A. C. Bennett—the Hon. H. E. Strom and the Hon. W. R. Thatcher on the "Federal White Paper on Taxation".....	Dec. 1969	211	
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) Related Propositions.....		81(2)	8.3.11
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	135
—(Hon. H. E. Strom)			
(c) Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	209	24
—(Hon. H. E. Strom)			
3. Sources of Revenue			
(a) Position Paper prepared for the 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	209	23-24
(Hon. H. E. Strom)			

## BRITISH COLUMBIA

1. General Discussion		81(2)	9.6.1
(a) Related Propositions.....			9.7.20
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	88-90
(Hon. W. A. C. Bennett)			162-6
(c) 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	213(1)	169-7
(Hon. W. A. C. Bennett)			176-7
(d) Joint Statement from the Hon. W. A. C. Bennett.....	Dec. 1969	211	
—the Hon. H. E. Strom and the Hon. W. R. Thatcher on the "Federal White Paper on Taxation"			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) Related Propositions.....		81(2)	9.6.1
(b) 2nd Constitutional Conference.....	Feb. 1969	113(1)	154-5
(Hon. W. A. C. Bennett)			
(c) Proposals to the 3rd Constitutional Conference.....	Dec. 1969	208	1
(presented by Hon. W. A. C. Bennett)			



## MANITOBA

	Date	Doc. n°	Page
Discussion générale			
a) Propositions connexes..... — (gouvernement Weir)		81(2)	6.11.23
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable W. Weir)	Fév. 1969	113(1)	68-71 174-78
c) Troisième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable E. Schreyer)	Déc. 1969	213(1)	188-90
— Déclaration présentée à la troisième Conférence constitutionnelle.....		207	Ch. 3
L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) Propositions connexes..... — (gouvernement Weir)		81(2)	6.9.22 6.11.23
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable W. Weir)	Fév. 1969	113(1)	68-71
c) Déclaration présentée à la troisième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable E. Schreyer)	Déc. 1969	207	Ch. 3
Sources de revenu			
a) Troisième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable E. Schreyer)	Déc. 1969	213(1) 207	188-90 Ch. 3

## SASKATCHEWAN

Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	7.1.7
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable D. G. Steuart)	Fév. 1969	113(1)	115-25 221-24
c) Troisième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable D. G. Steuart)	Déc. 1969	213(1)	190-92
d) Déclaration commune des Honorables W. A. C. Bennett, H. E. Strom et et W. R. Thatcher sur le « Livre blanc du gouvernement fédéral sur la fiscalité ».....	Déc. 1969	211	
L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable D. G. Steuart)	Fév. 1969	113(1)	115-25 221-24
b) Troisième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable D. G. Steuart)	Déc. 1969	213(1)	190-92
Sources de revenu			
a) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable D. G. Steuart)	Fév. 1969	113(1)	115-25
b) Troisième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable D. G. Steuart)	Déc. 1969	213(1)	190-92

## ALBERTA

Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	8.3.11
b) Exposé rédigé à l'intention de la Troisième Conférence constitutionnelle... — (L'honorable H. E. Strom)	Déc. 1969	209	15-16
c) Déclaration commune des Honorables W. A. C. Bennett, H. E. Strom et W. R. Thatcher sur le « Livre blanc du gouvernement fédéral sur la fisca- lité ».....	Déc. 1969	211	
L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) Propositions connexes.....		81(2)	8.3.11
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable H. E. Strom)	Fév. 1969	113(1)	149
c) Exposé rédigé à l'intention de la Troisième Conférence constitutionnelle... — (L'honorable H. E. Strom)	Déc. 1969	209	16
Sources de revenu			
a) Exposé rédigé à l'intention de la Troisième Conférence constitutionnelle.. — (L'honorable H. E. Strom)	Déc. 1969	209	15-16

## COLOMBIE-BRITANNIQUE

Discussion générale			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.7.14
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable W. A. C. Bennett)	Fév. 1969	113(1)	9.9.20 110-03
c) Troisième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable W. A. C. Bennett)	Déc. 1969	213(1)	179-82 184-88
d) Déclaration commune des Honorables W. A. C. Bennett, H. E. Strom et W. R. Thatcher sur le « Livre blanc du gouvernement fédéral sur la fisca- lité ».....	Déc. 1969	211	193
L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) Propositions connexes.....		81(2)	9.7.14
b) Deuxième Conférence constitutionnelle..... — (L'honorable W. A. C. Bennett)	Fév. 1969	113(1)	170-73
c) Propositions à la Troisième Conférence constitutionnelle..... — (présentées par l'honorable W. A. C. Bennett)	Déc. 1969	208	1

BRITISH COLUMBIA—*Concluded*

	Date	Doc. No.	Page
3. Sources of Revenue			
(a) Related Propositions.....	Feb.	81(2)	9, 6-14
(b) 2nd Constitutional Conference.....	1969	113(1)	88
(Hon. W. A. C. Bennett)			154-58
(c) 3rd Constitutional Conference.....	Dec.	213(1)	170
(Hon. W. A. C. Bennett)	1969		176-7
(d) Proposals to the 3rd Constitutional Conference.....	Dec.	208	1-2
(presented by Hon. W. A. C. Bennett)	1969		

## GENERAL SOURCES

1. General Discussion			
(a) Briefing Paper on Constitutional Review Activities and Discussions within the Continuing Committee of Officials.....	Dec. 1969	174(1)	25-27
(b) Report of the Conclusions of the 1st Working Session of the Constitutional Conference.....	June 1969	149	1-3
(c) "The Allocation of Taxing Powers Under the Canadian Constitution" —G. V. La Forest (Canadian Tax Paper, No. 46), Toronto, Canadian Tax Foundation 1966			
2. The Balancing of Revenue with Constitutional Responsibilities			
(a) Briefing Paper on Constitutional Review Activities and Discussions within the Continuing Committee of Officials.....	Dec. 1969	174(1)	25-26
(b) Briefing Paper on Discussions within the Continuing Committee of Officials.....		75	50-51
3. Sources of Revenue			
(a) Briefing Paper on Constitutional Review Activities and Discussions within the Continuing Committee of Officials.....	Dec. 1969	174(1)	26-27
(b) Report of the Conclusions of the 1st Working Session of the Constitutional Conference.....	June 1969	149	2-3

COLOMBIE-BRITANNIQUE—*Fin*

	Date	Doc. n°	Page
3. Sources de revenu			
a) Propositions connexes.....	Fév. 1969	81(2)	9, 7-1
b) Deuxième Conférence constitutionnelle.....	1969	113(1)	100-0
—(L'honorable W. A. C. Bennett)			
c) Troisième Conférence constitutionnelle.....	Déc. 1969	131(1)	184-8
—(L'honorable W. A. C. Bennett)			193
d) Propositions à la Troisième Conférence constitutionnelle présentées par l'honorable W. A. C. Bennett.....	Déc. 1969	208	1-3

## SOURCES DIVERSES

1. Discussion générale			
a) Document d'information sur le travail de la révision constitutionnelle et sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires.....	Déc. 1969	174(1)	27-29
b) Rapport sur les conclusions de la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle.....	Juin 1969	149	1-3
c) «L'attribution du pouvoir d'imposer dans la Constitution canadienne» —G. V. La Forest (Document traitant de l'impôt au Canada, n° 46), Toronto, Canadian Tax Foundation, 1966.			
2. L'équilibre entre le revenu et les responsabilités constitutionnelles			
a) Document d'information sur le travail de la révision constitutionnelle et sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires.....	Déc. 1969	174(1)	27-2
b) Document d'information sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires.....		75	54
3. Sources de revenu			
a) Document d'information sur le travail de la révision constitutionnelle et sur les discussions du Comité permanent des fonctionnaires.....	Déc. 1969	174(1)	27-2
b) Rapport sur les conclusions de la première séance de travail de la Conférence constitutionnelle.....	Juin 1969	149	2-

## NOVA SCOTIA—SECTION 1

Extrait du document 81(2)

## —Related Propositions

2.3.3 The Federal and Provincial Governments in Canada must each have sources of revenue within their control which are sufficient to enable them to meet their constitutional responsibilities. In order to assure to the provinces the attainment of this objective the Constitution must include provision for the equalization of all provincial revenues, including municipal revenues.

## —EXPLANATION

1. An integral part of the problem of regional growth is the disparity in the quality and quantity of public services found across Canada. These disparities were ably illustrated by the Economic Council of Canada in its Second and Third Annual Reviews. The disparities in provincial-municipal expenditures were found, as would be expected, closely related to the disparities in regional income.

2. The word equalization has acquired a specific meaning in the course of Federal-Provincial financial arrangements in Canada. It is used to describe the process of recognizing that there are differences between provinces in the ability to raise money to provide public services and of making efforts to offset the difference, in part at least, by payments from the Federal Treasury.

3. It is no longer necessary to argue that there are such differences or that it is in the national interest partially to offset the differences by such payments. This has now been accepted and done for many years.

4. In the discussions in 1966 between the Federal and Provincial Governments that led to the development of the new equalization formula, Nova Scotia submitted that the proposed new equalization formula would not amount to full equalization. This was because the new calculation takes no account whatever of municipal revenues, fiscal capacities and responsibilities. If this equalization formula were taken these municipal revenues into consideration, we believe that public services would be able to be taken care of by nearly all provinces.

5. The Government of each province must have sufficient powers under the Constitution to discharge its responsibilities in respect of all matters which concern its people as opposed to the interests of all the people of Canada including fiscal resources. It is essential to discharge its constitutional responsibilities.

## NOUVELLE-ÉCOSSE—SECTION 1

Extrait du document 81(2)

## —Propositions connexes

2.3.3 Les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada doivent avoir accès aux sources de revenus nécessaires à la mise en œuvre de leurs responsabilités constitutionnelles. Afin que les provinces aient la garantie que cet objectif sera atteint, la constitution doit prévoir la péréquation de tous les revenus provinciaux, y compris les revenus des administrations locales.

## —INTERPRÉTATION

1. Les différences dans la qualité et le nombre des services publics disponibles à travers le Canada se rattachent directement au problème de la croissance régionale. Le Conseil économique du Canada a très bien fait ressortir ces disparités dans ses deuxième et troisième rapports annuels. Comme il fallait s'y attendre, les divergences dans les dépenses provinciales et municipales étaient en rapport direct avec les divergences dans le revenu des régions.

2. Les ententes financières fédérales-provinciales au Canada ont donné une définition précise du mot péréquation. Cette expression sert à décrire le processus par lequel on reconnaît que les provinces n'ont pas les mêmes capacités d'imposer les contribuables pour fournir des services publics. De plus, ce processus est un effort pour éliminer ces divergences, du moins en partie au moyen de paiements du Trésor fédéral.

3. Il n'est plus nécessaire d'établir que de telles différences existent et qu'il est dans l'intérêt national d'en assurer la diminution par des paiements de péréquation. Ceci est de politique courante depuis plusieurs années.

4. En 1966, à l'occasion des discussions fédérales-provinciales relatives à la nouvelle formule de péréquation, la Nouvelle-Écosse a souligné que la formule proposée ne pouvait assurer une péréquation complète. En effet, cette formule ne faisait aucun cas des revenus, de la capacité d'imposition et des responsabilités qu'ont les administrations municipales. Si les revenus municipaux avaient été pris en considération pour l'établissement de la formule de péréquation, nous croyons que toutes les provinces seraient maintenant capables de fournir un niveau comparable de services publics.

5. Les gouvernements provinciaux doivent se voir attribuer dans la constitution tous les pouvoirs nécessaires afin qu'ils puissent assumer leurs responsabilités dans tous les domaines qui vont de l'intérêt de leurs populations respectives, par opposition à l'intérêt général. Ces pouvoirs doivent comprendre l'accès aux ressources fiscales nécessaires



à la décharge de leurs responsabilités constitutionnelles.

## NEW BRUNSWICK—SECTION 2

Extracted from document 161 (pages 1 to 14)  
Taxing Powers, Spending Powers and the  
Constitution of Canada

At the direction of the Constitutional Conference of February 1969, the Continuing Committee of Officials has given priority to the study of the distribution of powers, in particular to the taxing and spending powers. A number of governments have stated their basic positions in working papers submitted to the continuing Committee of Officials. The Government of Canada has presented its general approach on the distribution and use of taxing and spending powers in the form of two working papers: The Taxing Powers and the Constitution of Canada and Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament. This Working Paper from the Government of New Brunswick has been submitted to the Continuing Committee of Officials to further the examination of the proposals which have been made and to present the general position of the Government of New Brunswick on taxing powers, spending powers and the Constitution of Canada.

## NOUVEAU-BRUNSWICK—SECTION 2

Extrait du document 161  
Document de travail sur les Pouvoirs d'imposer, le Pouvoir de dépenser et la Constitution canadienne (pp. 1-20)

Conformément à la demande que lui avaient transmise les premiers ministres lors de la Conférence constitutionnelle de février 1969, le Comité permanent des fonctionnaires a étudié en priorité la répartition des compétences et en particulier des pouvoirs d'imposer et de dépenser. Certains gouvernements ont fait connaître leurs positions fondamentales là-dessus dans des documents de travail qu'ils ont présentés au Comité permanent des fonctionnaires. Le gouvernement du Canada a exposé sa politique générale en matière de répartition et d'utilisation des pouvoirs d'imposer et de dépenser dans deux documents de travail: *Les pouvoirs d'imposer et la constitution canadienne* et *Les subventions fédérales provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement*. Le gouvernement du Nouveau Brunswick soumet le présent document de travail au Comité permanent des fonctionnaires pour pousser l'examen des propositions déjà faites et exposer sa position générale à l'égard des pouvoirs d'imposer, des pouvoirs de dépenser et de la constitution du Canada.

## INTRODUCTION

The Government of New Brunswick feels that any examination of taxing and spending powers by the Continuing Committee of Officials should be carried on only in the context of or within the general framework of the following three objectives of Confederation:

1. The maintenance of a strong federal government which shall be representative of all the people of Canada and shall act on their behalf to define and to achieve national purposes at home and abroad.
2. The promotion of Canadian social, cultural and economic development, and the general welfare of and equality of opportunity for all Canadians.
3. The promotion of the full development of all regions of Canada.

Considered in this general framework, an analysis of taxing and spending powers takes on a special meaning or sense of direction. First, nothing in a general theory of a right to tax or a right to spend should be done to weaken or to reduce the powers of a central government in fulfilling its essential task: the maintenance of a strong federal state. Thus, the central government must have the

## INTRODUCTION

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime que tout examen des pouvoirs d'imposer et de dépenser par le Comité permanent des fonctionnaires doit se faire exclusivement dans le contexte ou le cadre général des trois objectifs suivants de la Confédération:

1. Maintenir un gouvernement fédéral fort, qui soit représentatif de tout le peuple canadien et agisse en son nom dans la définition et dans la réalisation des objectifs nationaux au pays même et à l'étranger.
2. Promouvoir le développement social, culturel et économique du Canada et assurer à tous les Canadiens le bien-être général et l'égalité des chances.
3. Promouvoir le plein développement de toutes les régions du Canada.

Dans cette optique générale, l'analyse des pouvoirs d'imposer et de dépenser acquiert une signification et une orientation déterminées. Premièrement, dans une définition générale d'un droit d'imposer ou d'un droit de dépenser rien ne doit entrer qui affaiblisse la capacité du gouvernement central de s'acquitter de sa tâche essentielle: maintenir un État fédéral fort. Le gouvernement

ht and the capacity to tax and to spend for the purposes of promoting general economic development, social and cultural diversity and unity, and the general welfare of all Canadians. More specifically, it should have the powers and the capacity to have proper fiscal and monetary controls, to redistribute income and to maintain minimum levels of services everywhere in Canada.

Second, nothing in a general theory of a right to tax or a right to spend should be taken to weaken or to reduce the powers of a central government to carry out programmes and to fulfill its proper functions in the national interest. Here, for example, the problem of regional disparities obviously relates to this general objective. Taxing and spending powers of the central government should be more than sufficient to implement a programme in the national interest, in this case the elimination of regional disparities.

Third, because of the complexity and interrelatedness of any analysis of the distribution of powers, taxing powers, spending powers and regional disparities, nothing more than a preliminary and general discussion on the distribution of taxing and spending powers could be held without (a) keeping explicitly in mind the distribution of powers question without (b) developing at least general views among the various participating governments on the distribution of powers.

Since both the constitution itself and the constitutional review process must be viewed as an organic whole, the distribution of powers aspect cannot be ignored or postponed much longer. To discuss taxing and spending powers in any more than general preliminary terms in isolation from the distribution of powers may not be advisable. Taxing powers of a federal government cannot, for example, be discussed in detail unless there is at least a general theory of the distribution of powers in a federal state. Hence, until the participating governments discuss the subject of distribution of powers, it may be premature to deal too finally with taxing and spending powers.

Fourth, the development of a general theory, or an analysis, of distribution of powers, cannot proceed logically unless all governments consider the various approaches

central doit donc avoir le droit et la capacité de lever des impôts et de dépenser pour promouvoir le développement économique général, la diversité et l'unité sociales et culturelles et le bien-être général de tous les Canadiens. Plus précisément, il doit avoir la compétence et la capacité de manier avec suffisamment de latitude les régimes fiscaux et monétaires, de redistribuer le revenu et de maintenir un niveau minimum de services partout au Canada.

Deuxièmement, dans une théorie générale du droit d'imposer ou du droit de dépenser rien ne doit entrer qui affaiblisse ou réduise la capacité du gouvernement central de mettre en œuvre ses programmes et d'exercer les fonctions qui lui sont propres, quand il y va de l'intérêt national. Le problème des disparités régionales, par exemple, est manifestement relié à cet objectif général. Les pouvoirs d'imposer et de dépenser du gouvernement central doivent être assez étendus pour lui permettre de mettre en œuvre un programme d'intérêt national en vue d'éliminer les disparités régionales.

Troisièmement, en raison de la complexité et de l'interdépendance de toute analyse de la répartition des compétences, des pouvoirs d'imposer, du pouvoir de dépenser et des disparités régionales, il est impossible d'aller plus loin qu'une discussion préliminaire et générale des pouvoirs d'imposer et de dépenser a) si l'on ne tient pas compte explicitement de la question de la répartition des compétences et b) si l'on n'encourage pas les divers gouvernements participants à formuler au moins une philosophie générale au sujet de la répartition des compétences.

La constitution proprement dite et le processus de révision constitutionnelle devant être considéré comme un tout intégré, on ne peut négliger ni différer plus longtemps l'étude de la répartition des compétences. Il n'est pas recommandé d'étudier, autrement que d'une façon générale et préliminaire la question des pouvoirs d'imposer et de dépenser en dehors de l'examen de la répartition des compétences. On ne saurait, par exemple, discuter de façon détaillée des pouvoirs d'imposer d'un gouvernement fédéral lorsque ce dernier ne possède aucune théorie, même générale, quant à la répartition des compétences dans un État fédéral. Il serait donc prématuré de tirer des conclusions sur les pouvoirs d'imposer et de dépenser avant que les gouvernements participants n'abordent le sujet de la répartition des compétences.

Quatrièmement, on ne saurait élaborer de façon logique une théorie générale ou une analyse de la répartition des compétences à moins que tous les gouvernements n'aient

to the study of this complex subject.<sup>1</sup> Four possible approaches are relevant and possibly all necessary in dealing with distribution of powers:

(a) a functional approach—essentially this would be based on principles of functionalism and efficiency, i.e. which functions of government could most effectively be carried out by which level of government in a modern society (even here there are important difficulties to be explored);

(b) a regional approach—unique circumstances in particular parts of the country should have a bearing on the distribution of powers;

(c) an historical approach—taking account of the Canadian historical context: that a network of relationships and expectations has developed over the years (federal-provincial relations, roles of municipal governments, etc.) which could affect the scope of possible changes in the distribution of powers; and

(d) a symbolic and doctrinal approach—taking into account the various theories of a federal state, the basic ideology, the role of government of everyday affairs of its citizens, the symbols of unity in a country, etc.

Even from this broad outline of the various approaches to the distribution of powers question, it is apparent that taxing and spending powers relate to each of these approaches and that discussions on taxing and spending powers cannot be carried out in isolation from almost any approach.

What follows is an outline of the basic position of the Government of New Brunswick on taxing and spending powers plus an analysis of the general approach to that topic taken by other participating governments, especially the Government of Canada. Until, however, the whole complex matter of distribution of powers has been considered, many of the following points and comments are necessarily more general than will be the case when the

supputé les divers moyens d'aborder l'étude de ce sujet complexe.<sup>1</sup> Quatre points de vue différents sont possibles, tous quatre méritant probablement d'être retenus:

a) le point de vue fonctionnel, essentiellement fondé sur le principe de la fonction pratique et de l'efficacité; par exemple, quel ordre de gouvernement pourra remplir avec le maximum d'efficacité certaines fonctions du gouvernement, dans le contexte de notre société moderne (même ici, on se heurte à d'importantes difficultés qu'il faudrait explorer);

b) le point de vue régional: les circonstances particulières à différentes régions du pays doivent entrer en ligne de compte dans la répartition des compétences;

c) le point de vue historique, c'est-à-dire compte tenu du contexte historique, des rapports et des espoirs qui ont pris forme au cours des années (relations fédérales provinciales, rôles des gouvernements municipaux, etc.) et susceptibles d'influencer la portée des changements possibles dans la répartition des compétences;

d) le point de vue symbolique et doctrinal, c'est-à-dire compte tenu des diverses théories d'un État fédéral, de l'idéologie fondamentale, du rôle du gouvernement dans la solution des problèmes courants des citoyens, des symboles de l'unité d'un pays, etc.

Déjà, il ressort de cette esquisse des différentes façons d'aborder la question de la répartition des compétences, que les pouvoirs d'imposer et de dépenser sont liés dans chacun de ces points de vue et que toute discussion au sujet de ces pouvoirs doit tenir compte de presque tous ces aspects à la fois.

Voici donc l'exposé de la politique fondamentale du Nouveau-Brunswick vis-à-vis des pouvoirs d'imposer et de dépenser, et une analyse de l'attitude générale que les autres gouvernements participants, particulièrement le gouvernement du Canada, ont adoptée sur ce point. En d'autres termes, on entend, une fois que toute la question de la répartition des compétences aura été étudiée dans toutes ses ramifications.

<sup>1</sup>For a more detailed examination of this aspect of the Constitutional Review process, see the New Brunswick Working Paper: *Problems of Studying the Distribution of Powers under the British North America Act—The Search for an Approach*, September 29, 1969.

<sup>1</sup>Pour plus de détails sur cet aspect du processus de la révision constitutionnelle, voir le document de travail du Nouveau-Brunswick: *Problèmes relatifs à l'étude de la répartition des compétences d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique: la recherche d'une méthode* (septembre 1969).



tality of the taxing and spending powers question is related to the distribution of powers analysis.

## TAXING POWERS

In June of 1969, the Government of Canada submitted to the Constitutional Conference a paper entitled "The Taxing Powers and the Constitution of Canada". Briefly, the federal position on taxing powers as outlined in the paper is as follows:

1. The federal government has declared itself in favour of the principle of access to powers. That is, Ottawa favours that both levels of government be given broad and overlapping powers of taxation, with the objective of enabling each to cultivate these fields, as required, to meet changing fiscal responsibilities. It strongly favours this approach over the principle of allocation of fields where one has to attempt to predict the fiscal requirements of the two orders of government and then allocate the several sources of taxation in accordance with those needs.

2. In accordance with this principle of access to all tax fields, the Government of Canada is prepared to examine any proposals for constitutional change which would broaden provincial taxing powers or make it easier for provincial legislatures to use their present powers, providing such changes meet three conditions:

(a) the present constitutional protection against interprovincial customs duties and tariff barriers must not be weakened in any way;

(b) the present constitutional protection against the taxation by one province of persons and property in other provinces, and/or against the taxation by two or more provinces of the same income or property must at the very least be maintained;

(c) any extension of, or change in provincial taxing powers should not have the effect of limiting the taxing powers of the Parliament of Canada.

Based on the principle of access and the conditions outlined above, the Government of Canada advanced a number of possible changes in the taxing powers of the present constitution:

(a) broaden the taxing powers of the provinces to enable them to impose indi-

que les divers aspects des pouvoirs d'imposer et de dépenser auront été examinés à la lumière de cette analyse, il sera possible de préciser davantage les points et les observations qui suivent.

## LES POUVOIRS D'IMPOSER

Au mois de juin 1969, le gouvernement du Canada a présenté à la Conférence constitutionnelle un document intitulé: «Les pouvoirs d'imposer et la constitution canadienne.» Voici, en quelques mots, la position fédérale, telle qu'elle est exposée dans ledit document:

1. Le gouvernement fédéral se déclare en faveur du principe de l'accessibilité aux pouvoirs d'imposer. Ottawa, en somme, est en faveur du fait que les deux paliers de gouvernement disposent de pouvoirs d'imposer étendus qui se recouvrent partiellement, chacun étant ainsi en mesure d'exploiter les domaines de façon à pouvoir s'acquitter de ses responsabilités changeantes. Le gouvernement fédéral préfère cette méthode à l'allocation des champs d'imposition qui requiert la détermination préalable des besoins financiers des deux paliers de gouvernement et la répartition de ces mêmes champs en fonction de ces besoins.

2. Conformément à ce principe d'accessibilité à tous les champs d'imposition, le gouvernement du Canada est prêt à considérer toute proposition de changement de la constitution qui aurait pour effet d'élargir les pouvoirs d'imposer des provinces, ou de leur faciliter l'exercice des pouvoirs dont elles disposent à l'heure actuelle, pourvu que ces changements remplissent les trois conditions suivantes:

a) la protection qu'offre actuellement la constitution contre les droits de douane interprovinciaux et les barrières tarifaires ne doit à aucun prix être affaiblie;

b) la protection qu'offre actuellement la constitution contre l'imposition, par une province, de personnes et de biens situés dans une autre province, et contre l'imposition par deux ou plusieurs provinces du même revenu ou bien, doit absolument être maintenue;

c) toute extension ou modification des pouvoirs d'imposer des provinces ne doit pas avoir pour effet de restreindre les pouvoirs d'imposer du Parlement canadien.

3. Se fondant sur le principe de l'accessibilité aux champs d'imposition et sur les trois conditions susmentionnées, le gouvernement du Canada a proposé un certain nombre de changements possibles dans les pouvoirs d'imposer que définit la constitution actuelle:

a) élargir les pouvoirs d'imposer des provinces, afin qu'elles soient en mesure de

rect taxes, excepting customs duties, i.e. allow the provinces to enter the fields of indirect retail sales taxes and estates taxes;

(b) consider, if the provinces wish to do so whether or not rules allocating business income for taxing purposes among provinces be incorporated in a constitution;

(c) discuss as to how best to provide for federal-provincial consultations on spending and taxing powers, including perhaps the provisions of constitutional obligations to consult; and

(d) provide to the Parliament of Canada explicit power to contribute toward the equalization of necessary provincial public services across Canada as well as the statement of an objective that a goal for all governments should be the provision of equal opportunity for all Canadians, including the availability to them of essential public services.

4. Again based on the principle of access, the three conditions outlined in (2), and as well as on a number of other points, the federal government proposes:

(a) no amendments to the Constitution as it affects the taxation of personal incomes;

(b) no amendments to the Constitution as it affects special business taxes (but this should be related to 3 (b) above);

(c) no review at this time of the real property tax field;

(d) that the federal government not be precluded from the taxation of real and personal property in any form even though it will not enter the field of real property taxes; and

(e) not to forgo its power to impose estate taxes.

There are a large number of comments and questions which arise directly out of the above summary of the general approach on taxing powers by the Government of Canada. To facilitate the analysis, however, the comments and questions will concentrate on three main areas: the principle of access, provincial access to fields of indirect sales taxes, and federal-provincial consultation. Comments on the other points raised in (1) to (4) above will

percevoir des impôts indirects, exclusive faite des droits de douane, c'est-à-dire leur permettre de prélever une taxe indirecte de vente au détail et un impôt sur les biens transmis par décès;

b) étudier, avec l'assentiment des provinces, s'il convient ou non d'incorporer dans la constitution une réglementation visant la répartition (aux fins de l'impôt) entre les provinces du revenu provenant des entreprises;

c) élaborer la formule la plus appropriée de consultations fédérales-provinciales sur les pouvoirs d'imposer et de dépenser, et, le cas échéant, discuter des dispositions à inclure dans la constitution qui rendraient ces consultations obligatoires et

d) donner au Parlement canadien le pouvoir explicite d'œuvrer à une répartition égale des services publics indispensables dans les provinces, et formuler, en tant qu'objectif, que tous les gouvernements devraient donner une chance égale à tous les Canadiens et mettre aussi à leur disposition les services publics de première nécessité.

4. Se fondant une fois de plus sur le principe d'accessibilité aux champs d'imposition, sur les trois conditions exposées au paragraphe (2) et sur un certain nombre d'autres points, le gouvernement fédéral propose ce qui suit:

a) aucune modification de la constitution qui porterait sur l'imposition du revenu des particuliers;

b) aucune modification de la constitution qui porterait sur les impôts spéciaux sur les entreprises (en tenant compte du paragraphe 3 b) qui précède);

c) aucune révision pour l'instant des impôts fonciers;

d) que le gouvernement fédéral ne soit exclu en aucun cas du domaine de l'impôt foncier et de l'impôt sur la propriété mobilière bien qu'il n'entend pas prélever d'impôt foncier; et

e) que le gouvernement fédéral ne renonce pas à son crédit de percevoir un impôt sur les biens transmis par décès.

Les perspectives dans lesquelles s'inscrivent les pouvoirs d'imposer du gouvernement fédéral, dont nous venons de donner un aperçu, soulèvent un grand nombre d'observations et de questions. Pour les analyser, néanmoins, il est plus facile de les ramener à trois points fondamentaux: le principe d'accessibilité aux champs d'imposition, l'accès des provinces au domaine de la perception des taxes de vente indirectes et les consultations fédérales-pro-

brief, while comments on equalization payments will be incorporated under the section on regional disparities.

There is no disagreement between the Government of New Brunswick and the Government of Canada when the latter states that:

(a) there is no need to look at or change the constitutional aspects of the personal income tax fields;

(b) the corporation income tax area is constitutionally sound except for the possible incorporation in the constitution of a formula for business income allocation (presently a sound and satisfactory formula but perhaps too inflexible to be put into a constitution because of ever-changing conditions);

(c) the Government of Canada need not vacate the estate tax and real property tax fields (so long as it does not impose taxes on real property directly in the province); and

(d) the constitutional aspects of special business taxes need not be looked at.

These statements fit into the overall New Brunswick objective of a strong federal government. They are consistent as well with the general principle of access to all tax powers exercised by the federal government. In addition, the present tax methods and formulae of these several forms of taxation are also generally satisfactory.

However, agreement with these statements in constitutional sense or in a constitutional review exercise should not imply that there would be agreement with those statements if they were made within the present-day federal-provincial context. The current dynamics of federalism leave much to be desired. In the field of federal-provincial fiscal relations difficulties and problems are especially acute. But the problems are more those of the distribution and allocation of tax fields on a five-to-year basis than problems of access to tax fields in a constitutional sense. The difficulties in current federal-provincial fiscal relations will inevitably color and hamper the new and progress of the discussion of tax powers in the constitutional review.

vinciales. Les questions soulevées aux paragraphes (1) à (4) ci-dessus seront commentées brièvement, tandis que les observations sur les paiements de péréquation entreront dans la rubrique consacrée aux disparités régionales.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick partage le point de vue du gouvernement fédéral lorsque ce dernier affirme:

a) qu'il n'est pas utile d'examiner ou de modifier la formule constitutionnelle dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers;

b) que l'impôt sur le revenu des entreprises est constitutionnellement acceptable, si l'on fait exception de l'inclusion éventuelle dans la constitution d'une formule de répartition des impôts sur le revenu des entreprises: (qui, à l'heure actuelle, serait une formule appropriée et satisfaisante, mais peut-être trop rigide pour être incorporée dans la constitution, étant donné la fluctuation constante des conditions);

c) que le gouvernement n'a pas à renoncer à l'impôt sur les biens transmis par décès et à l'impôt foncier (pourvu qu'il s'abstienne de percevoir directement dans les provinces un impôt foncier); et

d) qu'il n'est pas utile de soulever l'aspect constitutionnel des impôts spéciaux sur les entreprises.

Ces déclarations cadrent avec la conception globale que le Nouveau-Brunswick se fait d'un gouvernement central fort. Elles concordent aussi avec le principe général d'accessibilité à tous les champs d'imposition que préconise le gouvernement fédéral. En outre, les méthodes et les formules en vigueur relativement à ces diverses formes d'imposition s'avèrent en général satisfaisantes.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que si ces déclarations rallient l'assentiment de la province parce qu'elles se rattachent à la constitution et à la révision constitutionnelle, il n'est pas dit qu'il en irait de même dans le contexte actuel des relations fédérales-provinciales. Le mode actuel de fonctionnement de la fédération laisse beaucoup à désirer. C'est surtout dans le domaine des relations fiscales entre le fédéral et les provinces que se font jour de grandes difficultés et des problèmes ardu. Mais ces problèmes dérivent plutôt de l'utilisation et de la répartition des champs d'imposition sur une base annuelle que de l'accès à ces mêmes champs, constitutionnellement parlant. Les difficultés au sujet des relations fiscales entre le fédéral et les provinces ne manqueront pas d'être évoquées lors des discussions portant sur les pouvoirs d'imposer, dans le cadre de la révision constitutionnelle, et de compliquer les choses.



What then are New Brunswick's reactions to these three areas which are of greater significance to it, namely the principle of access itself, the particular question of provincial access to fields of indirect sales taxes, and federal-provincial consultation?

In essence, the Government of New Brunswick supports the Government of Canada in the advancement of the principle of access to taxing powers under a new constitution. There are a number of reasons for, and comments relating to, this basic support.

First, the principle of allocation of tax fields is constitutionally impractical in the long-run. It is difficult to attempt to predict the fiscal needs of the various governments over the next decades and then divide the tax fields among them. One cannot predict for example the likely cost over the next forty or fifty years of health, welfare and education. Hence, one also cannot decide how many tax sources should be exclusively in the hands of the provinces to pay for those expenditures, even if one could project the revenues in those fields. The allocation of tax fields is also apt to lead to an erosion of the powers of a central government since it does not provide the flexibility in tax fields which will then enable the federal government to spend in those areas deemed in the national interest. In addition, tax field allocation is not favourable to New Brunswick because the total revenues from any exclusive tax fields allocated to New Brunswick would not be sufficient to meet the costs of programmes formerly shared by Ottawa which, under some constitutional proposals for the redistribution of powers, would be exclusively under provincial jurisdiction.

Second, the principle of access is consistent with New Brunswick's interpretation of the role of the central government. It provides the federal government with access to all tax fields and hence provides it the flexibility it needs to play a strong role in the Canadian federation. It also provides the federal government the tax base on which to mount programmes of national unity such as Bilingualization and Biculturalism and programmes of national concern such as regional disparities.

Quelle est alors la position du Nouveau Brunswick au sujet de ces trois questions qui lui tiennent particulièrement à cœur, notamment le principe même de l'accessibilité, la question spécifique de l'accès par les provinces aux champs d'imposition des taxes de vente indirectes, et les consultations fédérales-provinciales?

Dans l'ensemble, le gouvernement du Nouveau-Brunswick convient avec le gouvernement fédéral qu'il faut inclure le principe d'accessibilité aux pouvoirs d'imposer dans le cadre d'une nouvelle constitution. La province adopte cette position pour un certain nombre de raisons et les commentaires à ce propos suivent.

Premièrement, le principe de la répartition des champs d'imposition est inapplicable, longue échéance, dans le cadre de la constitution. Il est difficile de prévoir les revenus des divers gouvernements auront besoin dans les années qui vont suivre et ensuite, de partager les champs d'imposition. Il est impossible de dire, par exemple, ce qu'il en coûte au chapitre de la santé, du bien-être et de l'éducation au cours des quarante ou cinquante prochaines années. Par conséquent, personne ne peut dire quels champs d'imposition devraient être confiés exclusivement aux provinces pour leur permettre de faire face à ces dépenses, quand bien même il serait possible d'évaluer les revenus provenant de ces champs. La répartition des champs d'imposition peut aussi engendrer une diminution des pouvoirs du gouvernement fédéral, car le dernier se verrait privé de sa liberté d'agir pour décider des dépenses à faire dans les secteurs dits d'intérêt national. En outre, une telle répartition défavoriserait le Nouveau-Brunswick, car les recettes globales dérivées des champs d'imposition qui lui seraient attribués ne lui permettraient pas de faire face au coût d'ex-programmes à frais partagés qui, à la vertu de certaines propositions constitutionnelles en vue d'une redistribution des compétences, deviendraient de compétence exclusivement provinciale.

Deuxièmement, le principe d'accessibilité aux champs d'imposition est compatible avec la conception que se fait le Nouveau-Brunswick du rôle du gouvernement central. Il donne au gouvernement fédéral l'accès à tous les champs d'imposition et, ainsi, le dote d'une souplesse dont il a besoin pour jouer un rôle de premier plan dans la fédération canadienne. Il fournit aussi au gouvernement fédéral l'assiette fiscale qui lui permet de mettre en œuvre des programmes pour renforcer l'unité nationale, comme par exemple, le bilinguisme et le biculturalisme, et des programmes d'intérêt national comme, par exemple, la lutte contre les disparités régionales.

Third, the reverse of the second comment above is also true. The principle of access provides every province the opportunity to utilize every tax field except customs duties and some forms of indirect sales taxes. It thus empowers the province to pre-empt or encroach upon those areas previously left exclusively to the federal government. In principle, this means that constitutionally the taxing powers of the federal government could be weakened through such an amendment. In actual fact, this need not be so since it depends on the safeguards within the constitution, the distribution of powers decided, the degree to which Ottawa occupies the tax fields already, etc. However, the latter point is serious enough to warrant a second look by the participating governments to see if the principle of access could practically mean an erosion of a strong central government without further constitutional safeguards.

Fourth, there is an interesting paradox underlying all the constitutional review discussions so far. There appears to be a strong desire to establish juridical independence or autonomy of the various jurisdictions. Yet at the same time there is a search for countervailing measures (administrative, constitutional or otherwise) to restore the unity of the nation. Applying this commitment to the principle of access, it leads to the following reasoning. It is desirable to accept the principle of access because it permits a certain degree of flexibility and independence among the governments in coping with their needs and pending powers. However, the dangers associated with this principle—which must be safeguarded against: excessive powers of the central government, erosion of powers of the central government, provincial governments, barriers to interprovincial trade, balkanization of tax systems, etc. But safeguards are needed to restore the national unity of the country. These safeguards can take many forms such as for example through:

(a) restrictions on the principle of access to protect against interprovincial trade barriers, taxing of one province by another and double taxation—these restrictions could be those proposed by the federal government or similar concepts;

(b) restrictions in the form of limits on taxation—while (a) above could be done through constitutional safeguards against possible events occurring, the restrictions in this case could take the form of the

Troisièmement, l'opposé de ce qui précède est également vrai. Le principe d'accessibilité permet aux provinces de recourir à tous les champs d'imposition à l'exception des droits de douane et de certains types de taxes de vente indirectes. La province est alors habilitée à empiéter dans les domaines qui étaient auparavant de compétence exclusivement fédérale. En principe, cela signifie, du point de vue constitutionnel, que cette modification risque d'affaiblir les pouvoirs d'imposer du gouvernement fédéral. Dans les faits, il ne devrait en être rien, étant donné que cela dépend des garanties stipulées dans la constitution, des décisions afférentes à la répartition des compétences, et de la part que s'attribue déjà Ottawa, etc. Néanmoins, compte tenu de ce qui est en jeu, les gouvernements intéressés ont intérêt à bien étudier la question, afin de déterminer si ce principe d'accessibilité peut théoriquement affaiblir la position du gouvernement central en l'absence de garanties constitutionnelles supplémentaires.

Quatrièmement, toutes les discussions inhérentes à la révision constitutionnelle sont teintées d'un curieux paradoxe. D'une part, les participants semblent fortement désireux d'instituer l'autonomie juridique ou politique des divers champs de compétence et, d'autre part, ils semblent enclins à contrebalancer ceci par des mesures administratives, constitutionnelles ou autres, afin de consolider l'unité nationale. Si l'on applique cette observation au principe d'accessibilité, on en arrive au raisonnement suivant: il est opportun d'accepter le principe d'accessibilité aux champs d'imposition car les gouvernements jouissent d'une plus grande liberté d'action pour équilibrer les revenus dont ils ont besoin et leur pouvoir de dépenser. Néanmoins, ce principe présente des risques auxquels il faut parer: pouvoirs excessifs du gouvernement central, grignotement des pouvoirs du gouvernement central par les gouvernements provinciaux, barrières au commerce interprovincial, balkanisation des régimes d'imposition, etc. Mais des garanties s'imposent pour consolider l'unité nationale, chose essentielle. Ces garanties pourraient consister notamment à:

a) restreindre le principe d'accessibilité aux champs d'imposition pour éviter l'édition de barrières commerciales entre provinces, l'imposition d'une province par une autre et la double imposition. Ces restrictions pourraient être celles que formule le gouvernement fédéral ou des mesures semblables;

b) restreindre le type des limites d'imposition; bien que la restriction qui précède en a) pourrait très bien figurer dans les garanties constitutionnelles pour parer à toute éventualité, il faudrait, dans ce cas,

constitution stating that provinces shall not have the right to the field of customs duties or indirect manufacturers sales tax as explicit restrictions; and

(c) restrictions on the principle of access through inter-provincial agreements, whereby for example all provinces agree to collect one tax jointly and equally thus avoiding the inherent problems of trade barriers.

If these safeguards are desirable what form should they take in a constitution? Should there be general wording or specific wording? Is something like the present section 121 of the B.N.A. Act sufficient or should we go further? It will be necessary for the C.C.O. and the First Ministers to seek answers to these questions.

Finally, New Brunswick is vitally interested in the specific restrictions which should be placed on the principle of access. Left in its broad form the principle of access would be unsatisfactory. While it would solve many of the problems of the principle of allocation, it could generate its own problems such as the reduction of the powers of the federal government and inter-provincial trade barriers. The restrictions themselves could create problems for New Brunswick. For example, small provinces cannot play a continuous strong role in inter-governmental arrangements. Left to their own devices, small provinces might be subject to the policies and the powers of the larger provinces. Hence, New Brunswick wishes to stress that while it accepts the principle of access, it is aware of the dangers and therefore will demand fairly detailed and explicit safeguards in the constitution.

The second major topic of interest to the Government of New Brunswick in the discussion on taxing powers is the indirect retail sales tax. The topic is narrowed down to this particular tax because the principle of access as proposed by the Government of Canada really provides New Brunswick with little else. The generous spirit of the federal government to allow the provinces access to all fields means little to a smaller and an economically less successful province like New Brunswick. With the restrictions Canada and New Brunswick want to place on the principle of access to protect the overall concept of Canada, there are really few new

que la constitution stipule explicitement que les provinces n'ont pas le droit de percevoir les droits de douane ou la taxe de vente indirecte au niveau du fabricant; et

c) restreindre la portée du principe d'accessibilité au moyen d'ententes interprovinciales, ou les provinces conviendraient par exemple, de percevoir conjointement un impôt égal, pour éviter ainsi que ne se pose le problème des barrières commerciales.

Si ces garanties sont souhaitables, sous quel aspect devraient-elles se présenter dans la constitution? Doit-on employer un langage général ou spécifique? Faut-il se contenter de quelque chose de semblable à l'article 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique bien faut-il élaborer là-dessus? C'est le Comité permanent des fonctionnaires et des premiers ministres qu'il encombrera de répondre à ces questions.

En dernier lieu, la province du Nouveau Brunswick s'intéresse tout particulièrement aux restrictions spécifiques que comporterait le principe d'accessibilité. Tel quel, le principe ne donnerait guère satisfaction. Tout en résolvant un grand nombre de problèmes découlant de la répartition des champs d'application, ce principe pourrait engendrer d'autres difficultés, notamment la réduction des pouvoirs du gouvernement fédéral et les barrières commerciales entre provinces. Les restrictions pourraient elles-mêmes causer des difficultés au Nouveau-Brunswick. Par exemple, les petites provinces ne peuvent continuellement jouer un rôle important dans les accords intergouvernementaux. Abandonnées à leurs propres moyens, les petites provinces pourraient se trouver tributaires des politiques et des pouvoirs des provinces plus grandes. Dans ces conditions, le Nouveau-Brunswick tient à souligner que, tout en acceptant le principe d'accessibilité, il n'en méconnaît pas les dangers et que, dès lors, il exigera des garanties très détaillées et très explicites dans la constitution.

La taxe indirecte de vente au détail est le deuxième grand sujet d'intérêt aux yeux du gouvernement du Nouveau-Brunswick, car les pourparlers sur les pouvoirs d'imposer nous nous limitons à évoquer cette seule taxe. C'est que le principe d'accessibilité, tel qu'il propose le gouvernement du Canada, ne représente rien de plus, en fait, pour le Nouveau-Brunswick. L'esprit généreux par lequel le gouvernement fédéral permet aux provinces d'avoir accès à tous les champs d'imposition ne signifie pas grand chose pour une petite province économiquement moins prospère, comme l'est le Nouveau-Brunswick. Étant donné les restrictions que le Canada



es provinces will have access to: only the direct retail sales tax and the estate tax. At this time and for the foreseeable future, the estate tax means little in terms of revenue for New Brunswick because (a) it already gets 75 per cent of the federal estate tax collected in New Brunswick and (b) it is a very small revenue source. Hence, the only tax, worth considering in revenue terms is the indirect retail sales tax.

In the analysis of this tax, one must distinguish between the existence of constitutional rights to tax and the exercise of those rights. Under the principle of access, the existence of the right to tax was discussed. It was agreed that the provinces should have the right to tax in every field except customs duties and with proper safeguards applied elsewhere in other and tax matters.

An analysis of the exercise of these proposed new rights to tax can be shown to lead to a less favorable conclusion. Already it has been established that it only means two additional tax fields with one, the estate tax, being of little revenue value. What are the problems and benefits associated with the exercising of the right to tax in the indirect retail sales field? What are the administrative difficulties; the equity, yield, elasticity and economic aspects of such a tax? What is the present utilization of such a tax and the resulting allocations, present and future, from

the answers to all the above questions are complex and technical. In summary, however, they appear to boil down to the following. Administratively, the indirect retail sales tax will not be any more cumbersome than the direct one, probably less. The benefits of the indirect retail sales tax would be approximately the same as the present direct sales tax, a good revenue earner. However, the net benefits would initially not be very great because (a) the federal government already receives the indirect sales tax field to a large extent and (b) the provinces would likely use the tax as a replacement for a direct retail sales tax which is politically less palatable

le Nouveau-Brunswick veulent apporter au principe d'accessibilité, afin de protéger le concept d'unité canadienne, il y a, en réalité, très peu de nouveaux impôts auxquels les provinces auront accès, soit la taxe indirecte de vente au détail et l'impôt sur les biens transmis par décès. A présent et dans un avenir prévisible, ce dernier impôt ne signifie pas grand chose pour le Nouveau-Brunswick du point de vue revenus, parce que a) il reçoit déjà 75 p. 100 de l'impôt fédéral sur les biens transmis par décès perçu dans le Nouveau-Brunswick et b) il s'agit d'une très petite source de revenus. Le seul impôt dont il vaille la peine de tenir compte du point de vue revenus est donc la taxe indirecte de vente au détail.

Lorsqu'on analyse cet impôt, il faut bien faire la distinction entre le pouvoir constitutionnel d'imposer et l'exercice de ce pouvoir. Le principe d'accessibilité a mis en discussion l'existence du droit d'imposer. Il a été convenu que les provinces devraient avoir le droit de percevoir des impôts dans tous les domaines, à l'exception de celui des droits de douane, sous réserve de prévoir dans ces domaines des garanties convenables dans toutes les questions d'ordre commercial et fiscal.

L'analyse de l'exercice des nouveaux droits d'imposer proposés peut nous mener à une conclusion moins optimiste. On a déjà établi que ces nouveaux droits se traduiront par deux nouveaux champs d'imposition, dont l'un, celui des impôts sur les biens transmis par décès, sera insignifiant du point de vue des revenus. Quels sont les problèmes et les avantages qui résulteront de l'exercice du droit de prélever des impôts dans le domaine de la taxe indirecte de vente au détail? Quelles en sont les difficultés sur le plan administratif? Que penser de cette taxe envisagée sous l'angle de l'équité, du rendement, de la souplesse et sous son aspect économique? Comment utilise-t-on actuellement le produit de cet impôt et comment s'effectue sa répartition présente et future?

Les réponses à toutes ces questions sont complexes et techniques. Brièvement, toutefois, elles pourraient se résumer comme suit, semble-t-il. Du point de vue administratif, la taxe indirecte de vente au détail n'est pas nécessairement plus compliquée que la taxe directe; elle l'est peut-être moins. Les avantages de la taxe indirecte de vente au détail seraient, à peu de choses près, comparables à ceux de la taxe de vente directe qui est perçue à l'heure actuelle, c'est-à-dire qu'elle constituerait une source appréciable de revenus. Cependant, les bénéfices nets ne seraient pas très appréciables dans l'immédiat parce que a) le gouvernement fédéral occupe déjà

(especially above 8 or 9 per cent). Unless there are a number of major commodity exemptions, any general sales tax, direct or indirect, tends to be regressive, especially above an annual income of \$7,000 or so and is therefore not a very equitable tax. It hits the middle-income group hardest. A sales tax is finally paid in full (or more) by the consumer, depending on what level the tax is applied at (retail, wholesale or manufacturing stage). The indirect retail sales tax has a relatively low elasticity because it is a constant percentage of sales. Thus it would not be too useful for provinces as a primary revenue source for rapidly rising expenditures on health, education and welfare.

All in all, the federal offer for the indirect retail sales tax is not all that meaningful. It is an administratively easy tax, a good average revenue earner, with a regressive feature, initially low net benefits and not a good source for rapidly rising provincial expenditures. To imply or suggest that the principle of access to all tax fields, plus its constitutional safeguards, will improve the revenue position of the provinces, especially the smaller and less successful ones, is misleading and inaccurate. The net improvement in revenue positions is negligible.

Additional revenue would be available if the provinces had access to indirect sales taxes at the manufacturers or wholesale level. However, this must be done only if the proper safeguards against interprovincial tariff barriers and other obstacles are maintained. The Government of New Brunswick suggests that one way to provide access for the provinces to all fields of indirect sales taxes, while maintaining the essential safeguards, might be through a revenue pool concept. Assuming considerable uniformity among provincial indirect sales tax laws, the revenue from the taxes could be pooled and then allocated through a mutually acceptable formula. In essence, this revenue pool concept for indirect sales taxes would not differ substantially from those for corporate income taxes or from the proposed pooled revenues

dans une large mesure le secteur de la taxe de vente indirecte et b) les provinces substitueraient probablement cette taxe à la taxe directe de vente au détail qui, politiquement est plus difficile à faire accepter (surtout au-delà de 8 ou 9 p. 100). A moins de prévoir plusieurs exonérations importantes pour certaines marchandises, toute taxe de vente directe ou indirecte, a tendance à se composer en impôt régressif, surtout pour ce qui est des revenus annuels dépassant \$7,000; ce n'est donc pas une taxe très équitable. Ce sont les personnes appartenant aux classes moyennes de revenus qui sont le plus durement touchées. En fin de compte, c'est le consommateur qui supporte en entier (ou même davantage) le fardeau de la taxe de vente selon l'échelon auquel la taxe est appliquée (détail, gros ou fabrication). La taxe de vente indirecte au détail a relativement peu de souplesse du fait qu'elle représente un pourcentage constant du total des ventes. Elle ne serait donc pas très utile aux provinces (tant que source première de revenus pour faire face aux dépenses qui vont en augmentant rapidement dans le domaine de la santé et de l'éducation et du bien-être social).

Somme toute, l'offre du gouvernement fédéral ayant trait à la taxe indirecte de vente au détail n'est pas tellement intéressante. C'est une taxe facile à appliquer, une source moyenne de revenus assez intéressante, mais elle comporte un aspect régressif et ne rapporte que des recettes nettes peu élevées. Au début, ce qui ne suffira pas à faire face aux dépenses des provinces, qui montent en flèche. Quand on laisse entendre que le principe d'accessibilité aux champs d'imposition avec ses garanties constitutionnelles, va améliorer la situation fiscale des provinces, surtout celles des petites provinces les moins prospères, nous induit en erreur, car rien n'est moins exact. L'amélioration nette de la situation fiscale sera négligeable.

Si les provinces avaient accès à la taxe indirecte de vente à l'échelon du fabricant ou du grossiste, elles disposeraient de revenus supplémentaires. Toutefois, ce n'est que si l'on maintient des garanties suffisantes à l'égard des barrières tarifaires interprovinciales et autres obstacles qu'il faut y songer. Pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick, il existe peut-être un moyen de donner accès aux provinces à tous les secteurs de la taxe indirecte de vente, tout en conservant les garanties essentielles; on pourrait y parvenir en mettant tous les revenus en commun. En supposant une grande uniformité en matière de législation provinciale sur la taxe de vente indirecte, le produit de toutes les taxes pourrait être rassemblé et réparti ensuite suivant une formule acceptable à toutes les provinces. Essentiellement, cette mise en commun

on off-shore mineral rights. The Government of New Brunswick proposes that the C.O. examine the revenue pool concept for indirect sales taxes, particularly its administrative and legal implications and its other implications for the essential safeguards required against interprovincial trade barriers.

A more detailed analysis of taxing powers points out that given a meaningful study of the distribution of powers, at some stage the C.O. will have to look at the "allocation" of powers. The principle of access is not sufficient need not be sufficient to permit the provinces or the Government of Canada to fulfill their obligations, unless the governments recalculate the utilization of present tax fields. A cutting-out of re-allocated responsibilities and re-allocation of taxes will have to be carried out sometime. This is where current inter-provincial fiscal discussions must contribute to the Constitutional Review and where the Tax Structure Committee can play a role.

The third and final major topic arising out of the federal paper on taxing powers is inter-governmental arrangements or, more specifically, federal-provincial consultations. Inter-governmental arrangements could become very important in a new constitution to restore the essential unity of the country if the constitution permits a great deal of jurisdiction or policy independence on the part of member governments (see page 9). Consideration should, therefore, be given to include in the constitution some general or specific obligations for inter-governmental arrangements. These could possibly be in the following forms:

- (a) an obligation to consult;
- (b) an obligation to disclose;
- (c) a right to recommend; and
- (d) provisions for joint decision-making.

Item (d) would be difficult to envisage in all circumstances. There are, however,

revenus de la taxe de vente indirecte ne s'écarterait guère, dans sa conception, de la mise en commun des recettes provenant des impôts sur le revenu des sociétés ou de la mise en commun proposée des revenus provenant des droits miniers sous-marins. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick propose donc que le Comité permanent de fonctionnaires étudie la possibilité de mettre en commun les recettes fiscales découlant de toutes les taxes indirectes de vente, en s'attachant en particulier aux implications administratives et juridiques de cette notion, ainsi qu'à son incidence sur les garanties essentielles exigées à l'égard des barrières tarifaires interprovinciales.

Si l'on analyse de plus près les pouvoirs d'imposer, on voit que, pour être valable, une étude de la répartition des compétences implique nécessairement que, à une étape donnée, le Comité permanent des fonctionnaires devra se pencher sur la question de la répartition des impôts. Le principe d'accessibilité n'est pas suffisant (et il n'est pas nécessaire qu'il le soit) pour permettre aux provinces ou au gouvernement du Canada de s'acquitter de leurs obligations, à moins que les gouvernements ne redistribuent les champs actuels d'imposition. Il faudra bien que l'on recalcule le coût des responsabilités nouvellement attribuées et que l'on redistribue les impôts. C'est ici que les discussions actuelles en matière fiscale entre les gouvernements fédéral et provinciaux doivent se rattacher à la révision constitutionnelle et que le Comité du régime fiscal aura un rôle à jouer.

Les accords intergouvernementaux ou, plus précisément, les consultations fédérales-provinciales constituent le troisième et dernier grand sujet de discussion qui procède du document préparé par le gouvernement fédéral sur les pouvoirs d'imposer. Ces accords inter-gouvernementaux pourraient être appelés à jouer un rôle très important dans une nouvelle constitution en restaurant l'unité essentielle du pays, si la constitution laisse une grande marge d'indépendance en matière juridique ou politique aux gouvernements-membres (voir page 12). Il faudrait donc songer à inclure dans la constitution des obligations générales ou spécifiques à l'égard des accords intergouvernementaux. Elles pourraient peut-être se présenter de la façon suivante:

- a) obligation de consulter;
- b) obligation de rendre public;
- c) droit de formuler des recommandations; et
- d) dispositions relatives à la prise de décisions conjointes.

Il serait difficile d'appliquer l'alinéa d) en toutes circonstances. Cependant, l'insertion



possibilities for considering the incorporation of (a), (b) and (c). All three would require fairly large and complex federal-provincial consultative and administrative machinery. For example, in the field of fiscal policy, federal-provincial consultative and administrative machinery will be needed for the harmonization of tax policies, the allocation of tax revenues and perhaps for the collection of revenues. To incorporate such a structure or such obligations into the constitution might be difficult and might also prove to be too inflexible. Normal relations and the democratic process could perhaps deal with a large part of the problem. Nevertheless, in New Brunswick's view, the possibilities should be considered.

In any discussion of federal-provincial relations it must not be forgotten that (a) the relations are only as good as the desires, goals and intelligence of the participating governments and that (b) in the long-run smaller provinces are at a disadvantage in such discussions. However, the Government of New Brunswick agrees with the Government of Canada, in welcoming a discussion as to how best to provide for federal-provincial consultations on spending and taxing questions.

Extracted from Document 160—  
Problems of studying the Distribution of  
Powers under the B.N.A. Act—  
The search for an approach (pages 14, 15)

Finally, there is a certain "objectivity" that now may be possible in examining the distribution of powers, from whatever aspect, than was the case a few months ago. When the constitutional discussions first arose there was a tendency on the part of some governments to try to match the debate over powers with the debate over revenues and spending, all on the logical ground that until member governments knew what their responsibilities were they could not know what should be their financial arrangements within any new system.

There were both advantages and disadvantages to this line of approach. On the surface it seemed to offer a view of balancing responsibilities with revenues. But viewed more deeply it could also have led to pre-judging the ultimate scope of federal authority itself because so much attention would have been paid to the question of immediate powers and revenue needs that the longer range interplay

des clauses a) b) et c) pourrait être étudié. Toutes trois nécessiteraient la mise en œuvre d'un énorme et complexe mécanisme consultatif et administratif entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dans le domaine de la politique fiscale, par exemple, la mise en place d'un mécanisme fédéral-provincial consultatif et administratif sera nécessaire pour la vue d'harmoniser les politiques fiscales, d'affecter les recettes fiscales, voire même recouvrer les revenus. L'insertion d'une structure ou d'obligations semblables dans la constitution pourrait s'avérer difficile et manquer de souplesse. Le problème pourrait être résolu dans une grande mesure par la voie des relations normales et par le processus démocratique. Néanmoins, le Nouveau-Brunswick estime que ces possibilités devraient être envisagées.

Dans toute discussion au sujet des relations fédérales-provinciales, il ne faut pas perdre de vue que a) les relations ne sont que le reflet des vœux, des objectifs et de la manière de voir des gouvernements participants, et qu'en fin de compte, ce sont les petites provinces qui sont défavorisées dans ces discussions. Toutefois, le gouvernement du Nouveau-Brunswick se rallie aux vues du gouvernement canadien et accueille favorablement cette discussion sur la meilleure manière de permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de se consulter sur les questions relatives aux pouvoirs d'imposer et de dépenser.

Extrait du document 160—  
Problèmes relatifs à l'étude de la répartition  
des compétences d'après l'Acte de l'Amérique  
du Nord britannique. La recherche d'une  
méthode (Nouveau-Brunswick) (pp. 17-18)

Enfin, il règne à présent, pour l'examen du problème de la répartition des compétences, une certaine «objectivité» qui faisait défaut il y a encore quelques mois. Lorsque s'engagèrent, pour la première fois, les discussions sur les problèmes constitutionnels, certains gouvernements avaient tendance à greffer sur le débat concernant la répartition des compétences un autre débat portant, lui, sur les revenus et les dépenses, prétendant que, tant qu'ils ne seraient pas fixés sur la nature et les responsabilités, les gouvernements ne pourraient se faire une idée de leur politique financière au sein d'un nouveau système.

Cette manière d'aborder le problème avait ses avantages et ses inconvénients. À première vue, elle semblait proposer une certaine formule pour l'établissement d'un équilibre entre les responsabilités à assumer et les revenus. Mais, à y regarder de plus près, cette façon de procéder aurait tout aussi bien pu conduire à préjuger les limites dans lesquelles s'exercera, en définitive, l'autorité du gouver-

tween powers and revenues, and the other  
ects involved in this whole complex of  
ues, might not be wholly and adequately  
sidered. For this reason the recent deci-  
n and consensus on the part of most gov-  
ments to have all governments have access  
all sources of taxation (with certain under-  
od limits) and to have the federal govern-  
nt take a somewhat more self-limiting atti-  
tude toward shared-cost programs, which  
ght impose federal priorities on unwilling  
vinces and thus distorting their own pri-  
ties, has led to removing this part of the  
ate from impinging immediately on a  
re detached analysis of the powers ques-  
n itself.

For it is now possible to make the assump-  
i that the Provinces will have access to  
ect and indirect taxation (as limited above)  
l then to say that the discussion over  
vers can also take place within the new  
lism that attaches now to some estimated  
ects of this new access. For while there is  
ny case a circular, chicken-and-egg prob-  
here, a beginning was made in the  
ievement of more or less consensus on the  
ng and spending powers (subject to cer-  
unfinished matters referred to above) and  
s it is possible to examine the distribution  
powers with the parallel pressure of the  
ation-spending issues in part removed, at  
t for the time being.

### QUEBEC—SECTION 3

Extracted from Document 3—Brief on the  
stitution (pages 17, 18)

#### OTHER ITEMS

s for the other items mentioned on the  
ada of the present conference, Québec has  
following comments to submit.

Regional disparities  
Distribution of responsibilities will entail  
rent allocation of tax resources. Arrange-  
ts on the extent of tax sharing in the  
ous fields will still be desirable. Similarly,  
tinuous co-operation will be necessary  
etermining the tax base so as to avoid

nement fédéral, parce que l'accent aurait été  
mis à ce point sur la question des compéten-  
ces et des revenus, considérée à court terme,  
que l'interaction qui se manifeste à longue  
échéance entre ces compétences et ces reve-  
nus n'aurait pas été examinée pleinement et  
adéquatement, pas plus que les autres effets  
liés à tout cet ensemble de problèmes. Aussi  
la décision et l'accord conclus récemment par  
la majorité des gouvernements en ce qui con-  
cerne l'accès de tous les gouvernements à  
toutes les sources de revenus (en tenant  
compte de certaines limites convenues) et en  
ce qui concerne l'adoption par le gouverne-  
ment d'une attitude quelque peu plus modeste  
vis-à-vis des programmes à frais partagés sus-  
ceptibles d'imposer des priorités fédérales à  
des provinces réticentes, et de porter ainsi  
atteinte aux propres priorités de ces derniè-  
res, ont-ils permis d'éviter qu'une analyse  
plus détachée de la question des compétences  
ne doit être entravée par cet aspect du débat.

En effet, il est à présent possible de partir  
de l'hypothèse que les provinces auront accès  
à l'imposition directe et indirecte (dans les  
limites mentionnées plus haut) et de noter  
ensuite que le débat sur la répartition des  
compétences pourra se dérouler sous le signe  
du nouveau réalisme inhérent à certains des  
effets escomptés de cet accès. En fait, si nous  
nous trouvons, de toute manière, dans une  
impasse en ce qui concerne ce problème, un  
premier pas a été franchi sur la voie menant  
à un accord plus ou moins large à propos des  
pouvoirs d'imposer et de dépenser (sous ré-  
serve de certains problèmes encore en sus-  
pens, évoqués plus haut) et il est ainsi possi-  
ble de procéder à un examen de la répartition  
des compétences sans subir—pour le moment  
tout au moins—la pression des questions rela-  
tives aux pouvoirs d'imposer et de dépenser.

### QUÉBEC—SECTION 3

Extrait du document 3  
—Mémoire sur la Question constitutionnelle—  
(pp.18-19)

#### AUTRES QUESTIONS

Les autres sujets mentionnés à l'ordre du  
jour de la présente conférence appellent les  
commentaires suivants de la part du Québec.

##### (1) Les inégalités régionales

Un nouveau partage des responsabilités  
entraînera une allocation différente des res-  
sources fiscales. Il sera toujours souhaitable  
qu'il y ait des arrangements quant au degré  
de partage des différents champs d'imposition.  
De même, une coopération constante s'impose

double taxation and needless vexations for the taxpayer. For instance, any major overhaul of the structure of shared taxes should be made only after concerted action by all governments. Québec has always maintained this view and stressed it particularly at the recent Tax Structure Committee meeting on the Carter Report.

There might be apprehension in some circles—in fact it has often been expressed by the federal government—that a further tax transfer to the provinces could weaken the machinery of federal fiscal policies designed to stabilize economic activity or promote regional development. It might also be feared that such a transfer could lead to balkanisation of the country.

A net transfer of fiscal resources to the provinces would hardly lessen the effectiveness of economic stabilization and development policies. In fact, recent studies have shown that the federal government could easily apply an effective fiscal policy with a much smaller share of personal and corporate income tax than it now has. In addition, one important fiscal policy instrument has long been, for all practical purposes, in the hands of the provinces and the municipalities which depend on them: we refer to public expenditures for goods and services. We firmly believe that, if we want economic stabilization and development policies to be effective, they must be designed and implemented through concerted action by the country's various governments. This is not a statement of principle or some sort of dogmatism, for there really is no other way out. Facts as they are urgently call for intergovernmental consultation.

As for the danger of balkanisation, we have always claimed it is non-existent and our recent experience proves it. When we opted out of certain shared-cost programmes—hospital insurance, to name one—we agreed to keep them portable. The same will be done for other social security programmes such as old age pension which Québec intends to take over. Similarly, the Québec Pension Plan meshes with the Canada Pension Plan and ensures full portability of benefits.

quant à la détermination de l'assiette fiscale en vue d'éviter la double imposition des ennuis inutiles aux contribuables. Par exemple, tout réaménagement majeur de la structure des impôts partagés devrait résulter d'une action concertée de tous les gouvernements. C'est ce que le Québec a toujours soutenu, plus particulièrement lors de la récente réunion du Comité du Régime fiscal portée sur le rapport Carter.

On pourrait craindre dans certains milieux—le gouvernement fédéral a souvent exprimé cette crainte—qu'un nouveau transfert d'impôts aux provinces n'affaiblisse les instruments de la politique fiscale fédérale destinée à stabiliser l'activité économique ou promouvoir le développement régional. On pourrait craindre également que ce transfert n'entraîne la balkanisation des différentes régions du pays.

Un transfert net de ressources fiscales au bénéfice des provinces ne risque guère de diminuer l'efficacité des politiques de stabilisation et de développement économiques. En fait, des études récentes ont d'ailleurs démontré que le gouvernement fédéral pourrait facilement appliquer une politique fiscale efficace avec une portion beaucoup moindre que celle qu'il détient actuellement de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. De plus, un instrument important de la politique fiscale, celui des dépenses publiques pour l'achat de biens et de services, est, à toutes fins utiles, depuis plusieurs années déjà, entre les mains des provinces et des municipalités qui en dépendent. Nous sommes fermement convaincus que les politiques de stabilisation et de développement économiques, si nous voulons qu'elles soient efficaces, doivent être conçues et appliquées grâce à une action concertée des différents gouvernements au pays. Il ne s'agit pas d'une décision de principe ou d'un quelconque dogmatisme. Vraiment, il n'y a pas, en fait, d'autre issue. La consultation intergouvernementale s'impose, c'est la réalité qui l'exige.

Quant au danger de balkanisation du pays, nous avons toujours soutenu qu'il n'existe pas. Notre expérience récente le prouve. Lorsque nous nous sommes retirés de certains programmes à frais partagés, l'assurance-hospitalisation par exemple, nous nous sommes engagés à en maintenir le caractère transférable. Il en sera ainsi pour les autres programmes de sécurité sociale que le Québec entend récupérer, comme les pensions de vieillesse. De même, le Régime de rentes du Québec s'harmonise avec le Régime de pensions du Canada et assure le plein caractère transférable des prestations.



Extracted from document 81(2)  
—Related Propositions

# SUBJECT: V—DIVISION OF LEGISLATIVE POWERS TAXATION

19.35 To fulfil their constitutional responsibilities, member-states as well as the government of the Union should have access to all sources of tax revenue. Only few fields could be reserved for exclusive use—property tax and succession duties by the states, customs revenue by the central government.

## COMMENTS

1. In today's world, it is generally futile to divide taxes by type in water-tight compartments, or to try to set up a system revenue apportionment able to adjust automatically to needs.

2. On the other hand, the governments must pay continual attention to co-ordinating their fiscal policies and distributing revenue properly. They must also set up machinery for intergovernment co-operation to this end (see chapter VII).

3. The two orders of government should enjoy equal rights in collecting their respective taxes no government should be paid in preference to the others.

# SUBJECT: VII—INTERGOVERNMENTAL RELATIONS COMMISSION ON TAXATION

4.44 The constitution should provide for the establishment of a standing intergovernmental commission on taxation which would be made up of representatives from all governments and whose rôle would be to prepare taxation arrangements for set periods, taking into account available and forecast tax resources, programmes planned and priorities involved.

## COMMENTS

1. Considering the proposed distribution of fiscal resources, it is essential that the governments of the Union periodically reach agreement on tax sharing and the tax structure.

2. Owing to the importance of these arrangements, it would be advisable to institutionalize the intergovernmental machinery designed to prepare them.

3. This commission might report to the Chiefs of government Conference.

Extrait du document 81(2)  
—Propositions connexes

# SUJET: V—LE PARTAGE DES POUVOIRS LÉGISLATIFS LA FISCALITÉ

4.19.35 Pour s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles, les États tout autant que le gouvernement de l'Union devraient avoir accès à toutes les sources de revenus fiscaux. Toutefois l'impôt foncier et les droits successoraux devraient être exclusifs aux États et les revenus de la douane, exclusifs au gouvernement central.

## COMMENTAIRE

1. Dans le monde actuel, il est devenu illusoire, sauf exception, d'établir des cloisons étanches entre les types de taxes ou de vouloir faire une répartition des revenus capable d'évoluer automatiquement selon les besoins.

2. D'autre part, l'harmonisation des politiques fiscales et la juste répartition des revenus doivent faire l'objet d'une attention continue de la part des gouvernements. Aussi, des mécanismes de coopération intergouvernementale doivent être établis à cet effet (voir le chapitre VII).

3. Les deux ordres de gouvernement devraient avoir les mêmes droits quant à la perception de leurs taxes respectives et aucun gouvernement ne devrait être payé en priorité sur les autres.

# SUJET: VII—LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES LA COMMISSION DE LA FISCALITÉ

4.24.44 La constitution devrait prévoir l'existence d'une commission intergouvernementale permanente de la fiscalité, formée de représentants des gouvernements et dont le rôle serait de préparer les arrangements fiscaux sur une base périodique, compte tenu des ressources fiscales disponibles et prévisibles, des programmes envisagés et des priorités en cause.

## COMMENTAIRE

1. Étant donné la répartition proposée des ressources fiscales, il est essentiel que les gouvernements de l'union s'entendent périodiquement entre eux sur le partage des impôts et la structure fiscale.

2. A cause de leur portée, il convient d'institutionnaliser le mécanisme intergouvernemental susceptible de préparer ces arrangements.

3. Cette commission pourrait faire rapport à la Conférence des chefs de gouvernement.

SUBJECT: VII—INTERGOVERNMENTAL  
RELATIONS INTERGOVERNMENTAL  
TAXATION

4.24.45 In theory, no government should be empowered to tax another government or any of its agents. However, intergovernmental taxation should be permitted by mutual consent.

COMMENTS

1. Since "the power to tax involves the power to destroy", it is necessary to retain the principle whereby each area of government is exempt from others' taxes.

2. On the other hand, it may be desirable from the administrative standpoint for government activities to be subject to ordinary taxes on a reciprocal basis. This should be permitted by the constitution.

ONTARIO—SECTION 4

Extracted from Document 134(1)—

The Ontario position on the Spending Power (pages 3 to 8)

Shared-cost programs have also been justified by the argument that they allow the poorer provinces to provide a higher standard of public services than would otherwise be possible. Aside from fiscal considerations, another justification, though not explicitly stated, is that shared-cost agreements encourage provinces to provide programs they might otherwise have rejected. In our opinion, this does not justify the erosion which would thereby take place of the provincial ability to establish its own expenditure priorities.

There are other strong arguments against the use of conditional grants in areas of provincial jurisdiction. To start with, in the most general terms, a federal system assigns certain responsibilities to the central and to the regional governments. Each level of government is then responsible for establishing its own expenditure priorities. There should be a division of revenues between the two levels of government such that each can carry out its assigned responsibilities without requiring financial transfers (with the attendant opportunities for influence) from the other level. Each level of government should be able to operate without interference from another level. For instance, there should be no assumption that the judgment of the central government should take precedence over that of the provincial governments, when the central government believes a matter within an

SUJET: VII—LES RELATIONS  
INTERGOUVERNEMENTALES  
LA TAXATION  
INTERGOUVERNEMENTALE

4.24.45 En principe, aucun gouvernement ne devrait pouvoir taxer un autre gouvernement ou un de ses agents. Toutefois, la taxation intergouvernementale devrait être permise d'un consentement mutuel.

COMMENTAIRE

1. Étant donné que «le pouvoir de taxer implique le pouvoir de détruire», il est nécessaire de conserver le principe selon lequel chaque ordre de gouvernement est à l'abri des taxes d'autrui.

2. D'autre part, il peut être souhaitable au point de vue administratif que, sur une base de réciprocité, les activités gouvernementales soient assujetties aux impôts ordinaires. Cette possibilité doit être permise par la constitution.

ONTARIO—SECTION 4

Extrait du document 134(1)—

La position de l'Ontario vis-à-vis le Pouvoir de dépenser—pp. 3-9

On a aussi voulu justifier les programmes frais partagés en disant qu'ils permettent aux provinces défavorisées de fournir un niveau plus élevé de services publics qu'elles pourraient le faire autrement. Mis à part les considérations fiscales, on justifie aussi ces ententes, quoiqu'en termes moins explicites, en disant qu'elles encouragent les provinces à mettre sur pied certains programmes que celles-ci auraient peut-être rejetés. À notre avis, ceci ne justifie pas la diminution progressive du pouvoir qu'a une province de déterminer ses propres priorités de dépenses, diminution qui se produirait très certainement.

Il y a d'autres arguments de taille qui peuvent être avancés contre l'emploi des subventions conditionnelles dans des domaines de juridiction provinciale. Tout d'abord, on peut dire en termes très généraux qu'un régime fédéral distribue les responsabilités entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux. Chaque ordre de gouvernement est alors responsable de ses propres priorités de dépenses. Les revenus devraient être répartis entre les deux ordres de gouvernement de telle façon que chacun d'eux pourrait se décharger de ses responsabilités constitutionnelles sans qu'il soit besoin de recourir à des transferts financiers d'un à l'autre (à toutes les influences que l'on peut alors faire jouer). Chaque ordre de gouvernement devrait pouvoir fonctionner sans qu'il y ait l'intervention de l'autre ordre. Par exemple, lorsque le gouvernement central croit qu'une

of provincial jurisdiction is of national priority. Experience has shown only too clearly that shared-cost programs have often compelled a provincial government to divert resources to the centrally-set priority in order to take advantage of the money being offered—money obtained in the first place by taxation of the province's residents. Therefore, whether or not a province joins a particular shared-cost programme, its capacity to raise revenues is reduced, and its priorities are distorted.

Further, as has been obvious at recent federal-provincial meetings, regional diversities are a fundamental characteristic of Canada. Different patterns of settlement and different degrees of urbanization have produced considerable regional variations, including great differences in administrative, economic and other capabilities. To date, shared-cost programs have taken little account of these regional differences and preferences, tending to enforce a common pattern which is often rigid and too detailed.

Ontario therefore proposes:

1. as a basic ground-rule, the sharing of tax fields between the two levels of government in such a way that each can meet its own expenditure responsibilities in a manner of its own choosing;
2. the use of conditional grants only when there is a clear federal-provincial consensus that the proposed program is the best way of handling a particular problem. (The means of determining whether or not a consensus exists is discussed on pages 6 and 7).

In addition, Ontario suggests that all alternatives should be carefully considered before adoption of a shared-cost program is decided upon. Some alternatives are as follows:

Problems requiring national solutions:

- a) In the event that most or all provinces find themselves facing a problem so complex and with so many extra-provincial ramifications that it is beyond their capacity to handle, consideration should be given to formal constitutional amendment to change the locus of responsibility.

question de compétence provinciale est prioritaire pour la nation, on ne devrait pas assumer automatiquement que son opinion devrait prendre le pas sur celle des gouvernements provinciaux. L'expérience démontre clairement que les programmes à frais partagés ont souvent forcé un gouvernement provincial à affecter ses ressources à des priorités fixées par le gouvernement central afin de pouvoir tirer profit des sommes offertes, ces sommes ayant été obtenues en imposant les ressortissants de la province. En conséquence, que la province décide de participer ou de ne pas participer, son potentiel d'imposition est diminué et ses priorités sont déformées.

Les divergences régionales sont une caractéristique fondamentale de notre pays, ce dont l'on s'est très bien rendu compte au cours des dernières réunions fédérales-provinciales. Les divergences dans la répartition de la population et dans le niveau d'urbanisation ont créé des variations régionales très importantes, y compris des différences assez grandes dans les possibilités administratives, économiques, et ainsi de suite. Jusqu'ici, les programmes à frais partagés n'ont presque pas tenu compte de ces divergences et des préférences régionales; ils ont eu tendance à forcer l'adoption d'un modèle uniforme souvent trop rigide et trop détaillé.

En conséquence, l'Ontario propose que:

1. La règle fondamentale porte que les champs d'imposition seront répartis entre les deux ordres de gouvernement de telle façon que chacun d'eux puisse se décharger de ses responsabilités de la façon qui lui semble la plus appropriée;
2. l'on ne fasse usage des subventions conditionnelles que lorsqu'il y a un accord fédéral-provincial clair quant à la nécessité du programme, celui-ci étant considéré comme la meilleure façon de régler un problème donné (la façon de déterminer l'existence de cet accord est discutée aux pages 7, 8 et 9).

L'Ontario suggère aussi que l'on examine attentivement toutes les possibilités avant d'adopter un programme à frais partagés. Certaines de ces possibilités sont décrites ici:

1. Problèmes devant recevoir une solution nationale —

- a) Si toutes les provinces, ou la plupart d'entre elles, doivent faire face à un problème complexe dont les ramifications extra-provinciales sont si importantes qu'il dépasse nettement leurs capacités, il faudrait étudier la possibilité de modifier la constitution afin de faire passer cette responsabilité à l'autre ordre de gouvernement.



(b) Problems common to many provinces might also be dealt with by an expanded degree of inter-provincial co-operation, in order to achieve co-ordination and compatibility of programs within provincial jurisdiction. The example of the Council of Ministers of Education, which now has a permanent secretariat, could well be followed in other fields, including overall inter-provincial relations.

(c) Another alternative to shared-cost programs would be through block or unconditional grants. While these approaches violate the basic Ontario position regarding the sharing of revenues, they do not involve the same degree of interference with provincial priority-setting.

(d) The development of a much more sophisticated system of federal-provincial co-ordinating machinery is a further alternative. Such machinery would facilitate the flow of technical assistance and help to equalize technical information and communication among the provinces.

(e) A more extensive use of administrative and/or legislative delegation.

## 2. Problems requiring regional solutions:

Where the main purpose of a shared-cost program is to benefit particular regions of the country, consideration should be given to these alternatives:

(a) a more extensive use of administrative and/or legislative delegation;

(b) an increase in equalization payments; and

(c) a greater channelling of funds to regional agencies. Alternatively, the federal government and the provincial governments comprising a region might participate in regionally-oriented shared-cost programs, which would not require approval by the national interest formula.

Failing these alternatives, a nation-wide shared-cost program, such as we are familiar with today, could prove to be an appropriate means of meeting the problem, provided that the program's time-limits and conditions were very clearly spelled out. However, difficulties arise when one or more provinces are not in favour of the establishment of a shared-cost program in a provincial field. It is therefore

b) Les problèmes qui sont communs à plusieurs provinces pourraient être réglés par un plus grand degré de coopération interprovinciale, qui permettrait de coordonner les programmes de compétence provinciale, tout en s'assurant qu'ils s'intègrent dans l'ensemble. On pourrait très bien suivre l'exemple qui nous est donné par le Conseil des ministres de l'éducation, organisme qui a maintenant un secrétariat permanent. Ceci pourrait être fait dans d'autres domaines, y compris les relations fédérales-provinciales en général.

c) Une autre solution de rechange aux programmes à frais partagés serait l'emploi des subventions inconditionnelles. Même si ces subventions vont à l'encontre de la position de base de l'Ontario à sujet de la répartition des revenus, elles impliquent quand même une invasion moins grande des priorités provinciales.

d) On pourrait aussi mettre sur pied des mécanismes de coordination fédérale-provinciale beaucoup plus adéquats. De tels mécanismes faciliteraient la prestation de l'aide technique et permettraient une meilleure répartition des renseignements d'ordre technique entre les provinces.

e) Un usage beaucoup plus répandu de la délégation des compétences législatives et/ou des fonctions administratives.

## 2. Problèmes devant recevoir une solution régionale...

Lorsque l'objectif principal d'un programme à frais partagés est d'avantager certaines régions du pays, on devrait étudier les possibilités suivantes:

a) Un usage plus répandu de la délégation des compétences législatives et/ou des fonctions administratives;

b) une augmentation des versements d'égalisation; et

c) la remise de fonds plus importants aux organismes régionaux. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'une région donnée pourraient aussi participer à des programmes à frais partagés ayant une orientation régionale, ceux-ci n'ayant pas à être approuvés au moyen de la formule précitée.

Si aucune de ces possibilités ne peut résoudre le problème, un programme à frais partagés national comme ceux qui existent en ce moment pourrait bien se trouver être la façon la plus appropriée de le régler. Toutefois, il faudrait que la période couverte par le programme et les conditions qui s'y rattachent soient très clairement spécifiées. Il y a cependant des difficultés chaque fois qu'une ou plusieurs

necessary to devise a formula to determine whether a consensus exists among the federal and provincial governments on the need for a particular proposed shared-cost program. The process of arriving at this consensus should mitigate many of the problems experienced with past shared-cost programs, such as the lack of consultation, the effective compulsion on provinces to enter, and the serious distortion of provincial priorities.

Briefly, we would suggest as a formula the following: a proposed shared-cost program may only be initiated with the approval of seven of the ten provinces, containing at least 70 per cent of the country's population. The manner of determining a province's position is a matter for the province's government to decide.

Where a proposed program has received the required approval, financial loss should not be incurred by the province or provinces which have declined to participate. This can be managed in the following alternative ways:

- a) the federal government should raise the funds for shared-cost programs only in the provinces which decide to participate. This could be done by some form of premium or an income-tax surcharge in order to avoid differential bases and differential general rates across the country; or
- b) the fiscal equivalent (or at least 90 per cent of it) of what the province would have received had it decided to participate in the shared-cost program should be paid directly to the government of the province. (Less than full fiscal equivalence is suggested because an unconditional grant or equivalent tax room has the added advantage of greater provincial flexibility in allocation of such funds within the provincial budget than grants tied to a specific program.)

None of these we believe to be an improvement on the federal proposal to make payments directly to individuals in the non-participating provinces. Such a scheme could lead into an administrative morass, and it contains elements of equalization and income-redistribution, objectives better attained through the general tax system and

whereas provinces s'opposent à la mise sur pied d'un programme à frais partagés dans un domaine de compétence provinciale. Il est donc nécessaire de trouver une formule qui permettra de déterminer s'il existe un accord général entre les gouvernements, fédéral ou provinciaux, quant à la nécessité de mettre sur pied un programme à frais partagés. La formule pour obtenir cet accord général devrait régler la plupart des problèmes qui ont existé dans le passé relativement aux programmes à frais partagés (l'absence de consultation, l'obligation pratique qu'avaient les provinces de participer et la déformation sérieuse des priorités provinciales).

En bref, nous suggérerions la formule suivante: le programme à frais partagés proposé ne pourrait être mis sur pied que s'il obtenait l'approbation de sept des dix provinces, comprenant au moins 60 p. 100 de la population du pays. Chaque gouvernement provincial déciderait lui-même de quelle façon déterminer la position de sa province vis-à-vis le programme en question.

Chaque fois que le programme proposé aurait reçu l'approbation nécessaire, la province ou les provinces ayant refusé d'y participer ne devraient pas être pénalisées financièrement. Ceci pourrait être obtenu de deux façons, savoir:

- a) Le gouvernement fédéral pourrait ne prélever des fonds pour les programmes à frais partagés que dans les provinces qui y participent. Ceci pourrait se faire par l'adoption d'une prime ou d'une surtaxe (à l'impôt sur le revenu) afin d'éliminer l'emploi d'assiettes ou de taux différentiels à travers le pays; ou
- b) L'équivalent fiscal (à tout le moins 90 p. 100) de ce que la province aurait reçu si elle avait décidé de participer au programme à frais partagés devrait être versé directement au gouvernement provincial. (Si nous suggérons que 90 p. 100 de l'équivalence fiscale pourrait être acceptable c'est parce qu'un versement inconditionnel ou l'équivalence en termes de possibilités d'imposition serait plus avantageux. En effet, ces sommes pouvant être réparties au bon vouloir de la province, une telle formule donne une plus grande flexibilité au budget provincial que des subventions conditionnelles.

Nous croyons que l'une ou l'autre de ces formules serait supérieure à la proposition faite par le gouvernement fédéral de faire des versements directement aux individus dans les provinces non participantes. Un tel système pourrait créer un fouillis administratif et il contiendrait des éléments de péréquation et de redistribution du revenu, objectifs qui

through equalization payments. Direct payments could not precisely return the tax money to the individuals who paid it; thus the province would not have the option of increasing its tax take to the full extent of the federal repayment.

To sum up: while our views, as expressed in this paper and in our propositions, are still subject to modification, the Ontario Government believes that shared-cost programs in areas of provincial jurisdiction should be kept to a minimum, and should be employed only when a federal-provincial consensus exists as outlined in this paper. Further, the details and conditions of such programs should be spelled out in formal agreements. Such agreements should help to eliminate many of the differences that have arisen in recent years as a result of changes in interpretation in the course of an agreement, or because of a freezing or stretching-out of payments. Our basic position is that an equitable sharing of tax fields between the two levels of government in line with expenditure responsibilities would eliminate one of the basic reasons why, since the war, shared-cost programs have been so frequently initiated in spheres of provincial jurisdiction.

Document 135(1)

WORKING PAPER SUBMITTED BY  
THE GOVERNMENT OF ONTARIO  
ON

"INTERGOVERNMENTAL FINANCE AND  
ONTARIO'S WHITE  
PAPER ON PROVINCIAL-MUNICIPAL  
TAXATION REFORM"

June 6, 1969

INTRODUCTION: ORIGINS AND PERSPECTIVE

1. At the sixth meeting of the Continuing Committee of Officials on the Constitution, the Ontario delegation tabled its government's recent white paper on provincial-municipal taxation reform for consideration by the mem-

peuvent mieux être atteints par l'entremise du système général d'imposition et des versements de péréquation. Les versements directs ne pourraient pas retourner les impôts aux individus qui les ont payés de façon exacte et la province ne se trouverait donc pas dans une situation où elle pourrait augmenter les impôts dans la mesure des versements fédéraux.

En résumé, quoique notre point de vue tel qu'il est exprimé dans ce document et dans nos propositions soit sujet à modification, le gouvernement de l'Ontario croit que les programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale devraient être réduits au minimum et qu'on ne devrait avoir recours que lorsqu'il existe un accord général fédéral-provincial tel que décrit dans ce document. De plus, les conditions et les dispositions détaillées de tels programmes devraient être inscrites dans une entente formelle. De telles ententes permettraient d'éviter de miner une bonne partie des divergences qui ont vu le jour depuis quelques années par suite de changements dans l'interprétation des conditions au cours d'un programme ou par suite du gel des versements ou de leur répartition sur un trop grand nombre d'années. Notre position se fonde surtout sur la croyance qu'une répartition équitable des champs d'imposition entre les deux ordres de gouvernements, répartition alignée sur les responsabilités, éliminerait l'une des raisons fondamentales pour laquelle des programmes à frais partagés ont si souvent été mis en pied dans des domaines de compétence provinciale depuis la dernière guerre.

Document 135(1)

DOCUMENT DE TRAVAIL PRÉSENTÉ  
PAR L'ONTARIO  
SUR

«LA FISCALITÉ INTERGOUVERNEMENTALE ET LE LIVRE BLANC DE  
L'ONTARIO SUR LA RÉFORME DE  
L'IMPOSITION PROVINCIALE ET  
MUNICIPALE»

le 6 juin 1969

INTRODUCTION: ORIGINE ET OPTIQUE

1. Lors de la sixième réunion du Comité permanent des fonctionnaires, la délégation de l'Ontario a déposé le Livre blanc du gouvernement ontarien sur la réforme de la fiscalité au niveau provincial et municipal, p



rs.<sup>1</sup> The purpose of these notes is to outline briefly what is thought to be the relevance of the white paper to current constitutional discussions, and to the problem of intergovernmental finance in particular.

2. The white paper may be given perspective by a brief consideration of two basic approaches to intergovernmental finance which have been recognized in recent years. In general terms, these may be cited as follows:

(a) Co-ordinated Taxation. This approach involves a system in which at least the main areas of federal-provincial taxation are co-ordinated through federal control, with periodic revisions in the division of the relevant revenues between the federal and provincial governments.

(b) Independent Taxation. This approach involves a system in which each level of government raises its own taxes within its constitutional limits, in order to finance its own expenditure requirements.

The co-ordinated taxation approach is highly descriptive of intergovernmental finance since the Second World War. During this period the federal government has controlled the important fields of personal and corporate income taxation, and to some extent estates taxation as well. On the one hand, those provinces which signed collection agreements have received explicit abatements; while those which operated separate collection systems have been allocated implicit tax-room and have generally conformed to central structures. On the other hand, the federal government has been able to use the personal and corporate income tax fields for its own fiscal policy purposes.

During the 1960s this system of federal-provincial tax sharing has come under increasing pressure. While the provincial shares of total personal income, corporate income and estates tax revenues were reduced to 28, 20 and 75 per cent respectively, the re-allocation has been insufficient to meet the heavy expenditure demands con-

Hon. C.S. MacNaughton *Ontario Budget*, Ontario Dept. of Treasury and Economics, Queen's Park. The white paper appears as Budget Paper B, "The Reform of Taxation and Government Structure in Ontario," pp. 1-10.

Discussion par les membres du Comité.<sup>(2)</sup> Ce document présente brièvement notre point de vue quant aux incidences de ce Livre blanc sur les discussions constitutionnelles actuelles et plus particulièrement sur le problème de la fiscalité intergouvernementale.

2. Afin de pouvoir situer le Livre blanc dans son contexte, on doit considérer brièvement les deux formules adoptées ces dernières années dans le domaine de la fiscalité intergouvernementale. Ces deux formules peuvent être écrites en ces termes:

a) L'imposition coordonnée. Selon ce système, la plupart des champs d'imposition fédéraux-provinciaux sont coordonnés sous le contrôle du gouvernement fédéral, la répartition des revenus entre les gouvernements fédéral et provinciaux étant révisée périodiquement.

b) L'imposition indépendante. Selon ce système, chaque ordre de gouvernement prélève, compte tenu de ses compétences constitutionnelles, les impôts nécessaires au financement de ses propres dépenses.

3. Depuis la deuxième guerre mondiale, on peut dire que nous avons suivi à peu près la méthode de l'imposition coordonnée. Au cours de cette période, le gouvernement fédéral a contrôlé l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et, jusqu'à un certain point, l'impôt sur les biens transmis par décès. D'un côté, les provinces ayant signé des accords relatifs à la perception des impôts recevaient des dégrèvements explicites alors que celles qui avaient leur propre régime de perception recevaient implicitement une certaine liberté de manœuvre et se conformaient en général aux structures fédérales. D'un autre côté, le gouvernement fédéral pouvait se servir de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et en faire un instrument de sa politique fiscale.

4. Au cours des années soixante, ce régime de partage des champs d'imposition entre les gouvernements fédéral et provinciaux a été remis en question de plus en plus. Malgré que la part provinciale des revenus provenant de l'impôt sur les particuliers, les sociétés et les biens transmis par décès soit passée à 28, 20 et 75 p. 100 respectivement, la nouvelle réparti-

<sup>1</sup> Voir: Hon. C. S. MacNaughton, *Budget de l'Ontario 1969*, Ministère du Trésor et de l'Économie, Queen's Park. Le Livre blanc dont il est question ici est le *Budget Paper B*, «La réforme de la fiscalité et de la structure gouvernementale en Ontario» pp 53 à 70 dans l'anglais, tiré à part en français.

fronting the provinces. This has had a two-fold effect:

- (a) Generally, the provinces have raised taxes regularly in those fields lying outside of federal-provincial tax sharing agreements.
- (b) Generally, the provinces have resorted to continuous debt financing.

5. It is against this background that Ontario's White Paper on provincial-municipal taxation reform is relevant to the current constitutional discussions. This paper is concerned with two main aspects of the Ontario White Paper in a constitutional context. First, although the recommendations of the White Paper can be implemented within the present constitutional framework, they also specify the requirements for provincial-municipal tax reform under any new constitutional arrangements involving the development of the principle of free access. Second, the paper is concerned with new mechanisms for federal-provincial coordination on fiscal and taxation matters, which will be necessary whether or not the present constitution is amended.

6. This paper does not attempt to deal with the problem of how far the principle of access should be carried or to what extent constitutional changes in the taxing power should be contemplated. While the principle of free access can be taken as a general objective, it is quite conceivable that for practical reasons it might not be extended to its logical extreme. For example, there appears to be general agreement that the federal government should have exclusive control over customs duties, both to secure international agreements and to avoid the emergence of interprovincial trade barriers. Similarly, it might be necessary to restrict federal access to property taxation, other than for purposes of wealth taxation generally, because of the critical importance of this form of taxation for municipal finance.

#### Main Objectives of Ontario's Tax Reform Program

7. The program for provincial-municipal taxation reform set out in Ontario's white paper has three main objectives. It would be useful at this point to briefly outline and explain these principles.

- (a) To increase the revenue productivity of the overall provincial tax system in a balanced and equitable manner. This has at least two important implications:

insofar as the province's total revenues have a low elasticity factor, its growth capacity must be increased to more

tion n'a pas permis aux revenus provinciaux de compenser la hausse générale des dépenses. Ceci a eu les deux effets suivants:

- a) en général, les provinces ont haussé continuellement leurs impôts dans les champs d'imposition se trouvant à l'extérieur des accords fédéraux-provinciaux;
- b) en général, les provinces se sont endettées continuellement.

5. C'est dans cette perspective que le Livre blanc de l'Ontario sur la réforme de l'imposition provinciale-municipale se rattache aux discussions constitutionnelles actuelles. Dans un contexte constitutionnel, notre document appuie sur deux aspects principaux du Livre blanc. Premièrement, quoique les recommandations du Livre blanc peuvent être mises en œuvre en vertu de la constitution actuelle, on y trouve aussi le besoin d'une réforme fiscale provinciale-municipale qui se rattacherait aux nouveaux arrangements constitutionnels prévoyant l'usage du principe de l'accessibilité. Dûment, notre document étudie des nouveaux mécanismes de coordination fédérale-provinciale dans le domaine fiscal, mécanismes qui seront nécessaires que la constitution actuelle soit modifiée ou non.

6. Ce document n'essaye pas de déterminer jusqu'à quel point on devrait adopter le principe de l'accessibilité ou prévoir des modifications constitutionnelles aux pouvoirs d'imposer. Quoique nous pourrions adopter comme objectif général le principe de l'accessibilité, est fort possible que, étant donné certains problèmes pratiques, on ne puisse le mener à son aboutissement logique. Par exemple, il semble y avoir un accord général pour laisser au gouvernement fédéral le contrôle exclusif des droits de douanes afin de pouvoir satisfaire à ses engagements internationaux ; empêcher la création d'obstacles au commerce interprovincial. De la même façon, il pourrait être nécessaire de restreindre l'accès fédéral à l'impôt sur la propriété, sauf aux fins de l'imposition de l'avoir en général, étant donné l'importance fondamentale du type d'imposition au niveau municipal.

#### OBJECTIFS PRINCIPAUX DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ EN ONTARIO

7. Le programme de réforme de la fiscalité provinciale et municipale décrit dans le Livre blanc de l'Ontario a trois objectifs principaux. Il pourrait être utile en ce moment de décrire et d'expliquer rapidement ces principes.

- a) Augmenter la productivité du régime fiscal provincial, d'une façon juste et équilibrée. Deux considérations importantes se rattachent à ce principe:

en autant que le revenu global de la province a une élasticité assez restreinte, sa capacité de croissance est

closely approximate the anticipated growth in essential expenditure requirements.

insofar as continued and increased use must be made of non-income tax fields, it must be as part of an overall tax strategy rather than through *ad hoc* changes.

(b) To co-ordinate tax changes across the broadest possible spectrum of provincial and municipal taxes, in order to control their impact on economic activity and the distribution of individual tax burdens. Given the points mentioned under (a) above the main objective here is the rationalization of municipal property and retail sales taxation.

(c) To achieve the maximum possible degree of harmonization of Ontario's provincial-municipal tax system with that of the federal government and other provinces. This implies the establishment of effective mechanisms for achieving common agreement to:

- avoid interprovincial tax competition, and extraterritorial taxation
- minimize the compliance costs and administrative complexity of taxation
- control the growth of the total government sector
- allow the maximum flexibility in the use of taxation for fiscal policy purposes.

#### Features of Ontario's Program in a Federal Setting

Given the main principles and objectives of Ontario's tax reform program, the white paper contains a number of proposals which are of particular relevance to the development of new forms of federal-provincial relations. In particular, it contains major recommendations for a significant adjustment of federal-provincial tax fields. These are as follows.

#### Personal Income Taxation

Undoubtedly, the most important feature of Ontario's intention to establish its own personal income tax system. This is considered to be essential in order to increase the revenue-

être augmentée afin de se rapprocher autant que possible du niveau de croissance anticipé des dépenses essentielles;

en autant qu'il faudra continuer et même augmenter le recours aux champs d'imposition autres que l'impôt sur le revenu, ceci devra faire partie d'une stratégie fiscale globale plutôt que de se produire par des modifications *ad hoc*.

b) Coordonner les changements dans la structure de l'imposition pour couvrir autant que possible tout le domaine des impôts provinciaux et municipaux et ainsi contrôler leur impact sur l'activité économique et la répartition des charges fiscales individuelles. Étant donné ce que nous avons mentionné sous a), l'objectif principal ici est la rationalisation de l'impôt foncier et de la taxe de vente municipale.

c) Atteindre le degré maximum d'harmonisation du régime fiscal provincial-municipal de l'Ontario avec les régimes fiscaux du gouvernement fédéral et des autres provinces. Ceci suppose la mise sur pied de mécanismes efficaces permettant de s'entendre pour:

- empêcher la compétition fiscale interprovinciale ainsi que l'imposition extraterritoriale;
- minimiser la complexité administrative et les coûts encourus dans la mise en vigueur du régime fiscal;
- contrôler la croissance du secteur gouvernemental;
- permettre une plus grande flexibilité dans l'emploi de l'imposition à des fins de politique fiscale.

#### ASPECTS PRINCIPAUX DU PROGRAMME ONTARIEN DANS UN RÉGIME FÉDÉRAL

8. Après avoir énoncé les principes et les objectifs généraux du programme ontarien de réforme fiscale, le Livre blanc contient un certain nombre de propositions qui se rattachent plus particulièrement au développement de nouveaux mécanismes dans le domaine des relations financières fédérales-provinciales. En particulier, le Livre blanc contient trois recommandations majeures visant un réalignement en profondeur des champs d'imposition fédéraux-provinciaux. Ces trois recommandations sont expliquées dans les paragraphes qui suivent.

#### Impôt sur le revenu des particuliers

9. De toute évidence, l'aspect le plus important de la réforme est l'intention avouée de l'Ontario de mettre sur pied son propre régime d'imposition du revenu des particu-



productivity of its total revenues; and to provide a vehicle for relating commodity and property tax burdens to individuals' ability-to-pay, as well as consolidating provincial transfer payments to individuals.

10. Under the present collection agreement with Ottawa, Ontario's participation in the design and use of the personal income tax system is extremely limited in terms of its ability to achieve its tax reform objectives. At present, the provinces can increase their use of the field—and thence implicitly the overall productivity and progressivity of their total tax-mixes—by instructing the federal government to apply across-the-board surtaxes to the standard federal rates. This mechanism is, however, seriously defective in at least two important respects:

(a) *Progressivity.* While the income base and progressive rate structure may be initially acceptable in equity terms, there is a distinct danger that successive increases in provincial surtaxes would eventually overload the system to the point where the burden on lower- and middle-income classes would become absolutely punitive.

(b) *Integration.* The confinement of the provinces to applying across-the-board rate increases, denies them the ability to control the incidence of other and generally regressive provincial taxes through credits or exemptions against provincial income tax liabilities.

11. This situation is exacerbated by a further weakness in the present federal-provincial income tax system. This concerns the exclusive right of the federal government to apply separate taxes against the taxable income base. The recent Social Development Tax had the effect of undermining the progressivity of the overall system in a way which inevitably reduced the ability of the provinces to apply rate increases.

#### Corporate Income and Estate Taxation

12. The second main feature is Ontario's proposal that it turn over the corporate income tax and succession duties fields to federal administration, provided satisfactory arrangements can be negotiated on tax sharing and provincial participation in the design and use of the taxes by the federal government. In addition, as a companion to estate taxation Ontario contends that the provinces

liens. Cette mesure est essentielle si l'on veut augmenter la productivité de ce champ d'imposition. Ce régime permettra aussi de relier l'imposition foncière et l'imposition sur les biens à la capacité de payer des individus et de consolider les versements provinciaux aux individus.

10. Étant donné les ententes actuelles avec Ottawa pour la perception des impôts, la participation de l'Ontario dans la détermination et l'emploi du régime d'imposition du revenu des particuliers est extrêmement limité lorsqu'il s'agit d'atteindre les objectifs de la réforme fiscale. En ce moment, les provinces peuvent augmenter leur emploi de ce champ d'imposition, et ainsi la productivité et la progressivité de leurs impôts, en demandant au gouvernement fédéral d'ajouter une surtaxe générale aux taux perçus normalement. Toutefois, ce mécanisme est grandement déficient sous deux aspects importants:

a) *Progressivité.* Quoique l'assiette du revenu et la structure progressive des taux peuvent être considérées équitables au départ, des augmentations successives sous forme de surtaxes provinciales pourraient éventuellement surcharger le régime d'imposition à un tel point que le fardeau devant être absorbé par les personnes ayant un revenu peu élevé ou un revenu moyen en deviendrait absolument prohibitif.

b) *Intégration.* Étant donné que les provinces sont limitées à des augmentations générales de taux, elles ne peuvent contrôler l'impact des autres impôts provinciaux qui sont habituellement régis séparément en accordant des dégrèvements ou des exemptions au niveau de l'impôt provincial sur le revenu.

11. Cette situation est aggravée par une autre faiblesse du régime fiscal fédéral-provincial actuel. Nous voulons parler ici du droit exclusif du gouvernement fédéral de percevoir des impôts additionnels sur le revenu imposable. L'impôt de progrès social qui vient d'être créé a diminué la progressivité du régime fiscal en général de telle façon que la possibilité pour les provinces d'augmenter leurs taux a été très réduite.

Revenus des sociétés et imposition des biens transmis par décès

12. La deuxième partie de la proposition de l'Ontario vise à placer sous l'administration fédérale les champs d'imposition du revenu des sociétés et de la succession. Ceci suppose évidemment que des ententes satisfaisantes peuvent être négociées quant à la répartition du revenu des sociétés et à la participation provinciale dans la détermination et l'emploi de ces impôts.

ould be granted similar rights in respect of federal gift taxation.

13. The proposed transfer of the corporate income tax field is based on two factors:

(a) Compliance and Administrative Efficiency. At present most of the provinces have collection agreements with Ottawa, while those provinces with separate systems very largely conform to the federal system. A single centralized authority is an obvious rationalization.

(b) Avoidance of Interprovincial Tax Competition. It is commonly assumed that the location of corporate activity is highly sensitive to interjurisdictional differences in corporate taxation. Insofar as the corporate income tax is probably the most important form of corporate taxation, it follows that its 'neutralization' under federal control would be an important safeguard against interprovincial tax competition for corporate activity.

Similar reasons apply to succession taxes. First, the federal government's proposed changes in the Estate Tax effectively empties possible provincial moves in the field. Secondly, the practice by some provinces of making estate tax rebates to their residents is symptomatic of a basic dissatisfaction with this form of taxation. Consequently, Ontario is in favour of a complete overhaul of present systems to avoid the danger of significant interprovincial differences in estates taxation leading to the development of "tax havens" in Canada. The solution of this problem is not easy. As a first step, the abolition of Ontario's succession taxes would have the effect of reducing the complexity of death taxation in Ontario.

#### Capital Gains Taxation

Third, Ontario advocates the establishment of a federal-provincial capital gains tax. On the one hand, such a move is an obvious part of any serious move to improve the overall equity of the Canadian tax system. On the other hand, it could be a part

le gouvernement fédéral. De plus, l'Ontario est d'avis que les provinces devraient recevoir des droits similaires dans le domaine de l'impôt fédéral sur les dons, qui est relié à l'impôt sur les biens transmis par décès.

13. Le transfert proposé de l'impôt sur le revenu des sociétés est fondé sur deux facteurs:

a) Efficacité administrative et mise en vigueur. En ce moment, la plupart des provinces ont des ententes avec Ottawa pour la perception de ces impôts et les provinces qui ont leur propre régime se conforment généralement aux normes fédérales. Il est évident qu'il serait plus rationnel de centraliser l'autorité dans ce domaine.

b) Élimination de la compétition fiscale interprovinciale. On croit généralement que la situation des activités des compagnies tient compte des différences dans l'imposition des sociétés d'une province à l'autre. Étant donné que l'impôt sur le revenu des sociétés est probablement la forme la plus importante d'imposition des sociétés, il s'en suit que si on la neutralisait en la plaçant sous le contrôle du gouvernement fédéral on préviendrait la compétition fiscale interprovinciale pour l'obtention des entreprises.

14. Des raisons semblables s'appliquent dans le domaine de l'impôt sur les biens transmis par décès. Tout d'abord, les changements proposés par le gouvernement fédéral dans l'impôt sur les biens transmis par décès empêchent en fait toute modification de l'activité provinciale dans ce domaine. Deuxièmement, le fait que certaines provinces accordent à leurs ressortissants un dégrèvement pour l'impôt sur les biens transmis par décès démontre qu'il y a une insatisfaction fondamentale vis-à-vis cette forme d'imposition. En conséquence, l'Ontario est en faveur d'une restructuration complète des systèmes actuels afin d'éviter qu'il y ait des différences importantes entre les impôts sur les biens transmis par décès d'une province à l'autre, différences qui amèneraient à la création de «refuges fiscaux» au Canada. Il n'est pas facile de trouver une solution à ce problème. Le premier pas, qui serait l'abolition des droits successoraux en Ontario, aurait pour effet de diminuer la complexité des impôts au décès en Ontario.

#### Imposition des gains en capital

15. Troisièmement, l'Ontario est en faveur de la mise sur pied d'un régime d'imposition fédéral-provincial des gains en capital. D'un côté, un tel geste doit évidemment être posé si l'on veut améliorer l'équité du régime fiscal canadien. D'un autre côté, ceci pourrait faire

of an alternative approach to wealth taxation, to allow estates taxes to be de-emphasized or abolished. Two further points might be made:

(a) To avoid interprovincial differences, the capital gains tax should be administered by the federal government.

(b) As part of the general area of income taxation, the revenues should be subject to federal-provincial tax sharing as in the case of personal income taxation.

#### New Mechanisms for Federal-Provincial Co-ordination

16. The proposed realignment in federal-provincial tax administration contemplated in the Ontario White Paper does not, however, materially change the basic requirements for achieving intergovernmental financial co-ordination. Insofar as all governments are taxing essentially the same sources, it remains imperative to co-ordinate tax efforts in order to control the distribution of taxation burdens within an overall agreed-upon concept of the desirable size of the government sector. The latter requires the development of an operational system of intergovernmental priority setting, while the former essentially involves the maintenance of common tax conventions and co-ordinated fiscal, tax structure and administrative policies.

17. The Ontario white paper implies an important change in the approach to the problem of federal-provincial financial co-ordination. This may be simply cited as a change to achieving harmonization through horizontal rather than through vertical tax co-ordination.

#### Vertical Tax Co-ordination

18. Under the previously cited co-ordinated taxation approach (para. 2a), the integration of tax systems has been confined to the corporate, personal and estate tax fields. While this ensured a high degree of vertical conformity in the operations of the two levels of governments in these fields, it has two main weaknesses:

(a) The great bulk of commodity and other taxes at both federal and provincial levels have been developed largely without any regard to the overall pattern of

partie d'une façon différente d'aborder l'imposition de l'avoir, et permettre de diminuer ou d'éliminer complètement les impôts sur les biens transmis par décès. On pourrait ajouter deux choses à ceci, savoir:

a) Afin d'éviter les différences interprovinciales, l'impôt sur les gains en capital devrait être administré par le gouvernement fédéral;

b) ceci étant partie du domaine général de l'imposition sur le revenu, les revenus qui en sont tirés devraient être partagés entre le fédéral et les provinces comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu des particuliers.

#### MÉCANISMES NOUVEAUX DE COORDINATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE

16. Les changements proposés dans le Livre blanc de l'Ontario à l'administration fédérale-provinciale de l'imposition ne changent rien à la nécessité fondamentale d'arriver à la coordination financière au niveau intergouvernemental. Étant donné que tous les gouvernements imposent à peu près la même assiette fiscale, il est impératif que l'imposition soit coordonnée afin de contrôler la distribution des charges fiscales à l'intérieur de ce que l'on considère être le taux normal d'intervention gouvernementale. Ceci devant être négocié, faudra développer un système intergouvernemental de mise sur pied des priorités. Quant à la coordination financière intergouvernementale, ceci implique essentiellement le maintien d'ententes communes relatives à l'imposition et de politiques coordonnées dans les domaines fiscal et administratif.

17. Le Livre blanc de l'Ontario suppose un changement important dans la façon d'aborder le problème de la coordination financière fédérale-provinciale. Il s'agit en fait d'arriver à l'harmonisation par une coordination horizontale du régime fiscal plutôt que par une coordination verticale.

#### Coordination verticale du régime fiscal

18. En vertu de la méthode de coordination de l'imposition dont nous avons déjà parlé (paragraphe 2a), l'intégration des régimes fiscaux se confinait aux champs d'imposition suivants: sociétés, particuliers et biens transmis par décès. Quoique ceci assurait un haut degré de conformité verticale dans les opérations des deux ordres de gouvernement, il faut souligner que ce système a deux faiblesses d'importance:

a) La plus grande partie des impôts sur les biens et autres impôts, tant au niveau fédéral que provincial, ont été développés sans que l'on tienne compte du régime



taxes at each level and between levels of government.

(b) The whole field of municipal finance and taxation has been largely ignored, despite the obvious fact that municipal property taxation has become an important component of the total tax system.

#### Horizontal Co-ordination

19. In contrast to the present situation, the white paper implies the possibility of achieving a much wider range of integrated taxation at the provincial-municipal level. That is, the establishment and use of the provincial income tax system as a means of controlling the incidence of such large tax fields as the retail sales, health premium and municipal property taxes (with the possible extension to transfer payments and other specific taxes), could have the effect of creating an integrated system at the provincial-municipal level. If the federal government were to achieve a similar integration among its major tax fields, the result would be the establishment of two parallel tax structures: each internally financed and consistent within itself. If the plans could then be found to achieve a measure of co-ordination between federal and provincial structures, the total degree of tax co-ordination in Canada would have been materially increased over the present partial integration.

20. In the white paper and several other documents, the Ontario government has made a number of suggestions concerning the way horizontally integrated federal and provincial-municipal tax systems could be effectively co-ordinated. In particular, new institutional arrangements are necessary to deal with the main functions. The first concerns intergovernmental policy co-ordination to ensure optimum use of total governmental leverage for fiscal policy purposes, and the rationing of these financial resources within agreed limits to the growth of the total governmental sector. The second involves the need to achieve a high degree of co-operation in tax matters; centring particularly on the avoidance of interprovincial tax competition. The establishment of agreed criteria for the use of tax fields jointly occupied by federal and provincial governments, as well as for the development of tax structures generally.

d'imposition de chacun des ordres de gouvernement et des relations entre ces régimes;

b) tout le champ des finances et de l'imposition municipale a été ignoré, malgré le fait que l'impôt foncier municipal soit devenu une partie importante du régime global d'imposition.

#### Coordination horizontale

19. Contrairement à ce qui existe en ce moment, le Livre blanc suppose la possibilité d'arriver à une plus grande intégration de l'imposition au niveau provincial et municipal. Nous voulons dire ici que la mise sur pied et l'emploi d'un régime provincial d'imposition du revenu permettrait de contrôler l'impact de certains champs d'imposition importants comme la taxe de vente, les primes à la santé et l'impôt foncier municipal (ceci pourrait aussi être étendu aux paiements de transfert et à certains impôts spécifiques) et mènerait à la création d'un système intégré au niveau provincial-municipal. Si le gouvernement fédéral arrivait à une intégration semblable de ses principaux champs d'imposition, le résultat serait la mise sur pied de deux régimes d'imposition parallèles, chacun d'eux étant équilibré et logique. Si l'on pouvait par la suite arriver à coordonner d'une certaine façon les régimes fédéral et provinciaux, le degré de coordination de l'imposition au Canada en serait de beaucoup augmenté par rapport à l'intégration partielle que l'on trouve en ce moment.

20. Dans son Livre blanc et dans un certain nombre d'autres déclarations, le gouvernement de l'Ontario a fait certaines suggestions pour la coordination efficace des régimes fédéral et provinciaux-municipaux d'imposition intégrés horizontalement. En particulier, il faudra de nouveaux arrangements pour les deux problèmes suivants: le premier de ces problèmes est la coordination intergouvernementale des politiques, afin de faire un emploi maximum des possibilités gouvernementales aux fins de la politique et d'assurer la répartition du peu de ressources financières qui se trouvent à l'intérieur des limites fixées à la croissance du secteur gouvernemental. Le deuxième problème est qu'il faut arriver à un degré élevé de coopération au niveau de l'imposition, surtout lorsqu'il s'agit d'empêcher la compétition interprovinciale dans ce domaine et d'établir des critères communs pour l'emploi des champs d'imposition occupés conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il faut aussi se préoccuper du développement des structures d'imposition en général.

## A MINISTERIAL POLICY CO-ORDINATION COMMITTEE

21. The first function requires the establishment of more formal and rigorous mechanisms for intergovernmental policy co-ordination in place of the present loose system. In recent years this work has been largely conducted at the ministerial level through the Tax Structure Committee and meetings of Ministers of Finance and Treasurers, supported on an *ad hoc* basis at the civil service level by the federal-provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters. Apart from the confusion in demarcation among the committees, their work on the whole has been of a fragmented and limited-purpose nature. Since 1966 the Tax Structure Committee has been inactive, while recent proposals for its revival have centred on renewed *pro forma* expenditure-revenue projections with uncertain policy relevance as well as possible discussion of tax reform proposals. Finally, the promising start in budgetary consultation at the January 1968 Ministers of Finance meeting has not led to the development of more operational forms of policy co-ordination.

22. In Ontario's view these committees should be replaced by one ministerial committee responsible for the complete range of intergovernmental economic and fiscal policy co-ordination, supported by a strengthened body at the senior civil servant level and aided by a permanent federal-provincial secretariat. In terms of linear development, this system should be an extension of the approach of the Ministers of Finance meetings towards budgetary consultation, rather than as a continuation of the Tax Structure Committee approach with its more limited approach to intergovernmental finance. More particularly, the new system should be concerned with two interrelated areas.

### Fiscal Policy Co-ordination

23. On the one hand, the continued growth in the relative economic importance of provincial-municipal operations emphasizes the urgent need to avoid contrary federal and provincial actions. On the other hand, the development of more sophisticated budgetary techniques and more policy-receptive tax structures at the provincial level point to a very real possibility of achieving co-ordinated

## Un Comité ministériel pour la coordination des politiques

21. Le premier problème nécessite la mise sur pied de mécanismes formels plus rigoureux pour coordonner les politiques au niveau intergouvernemental, mécanismes qui remplaceraient le système très flou qui existe en ce moment. Depuis quelques années, au niveau ministériel ce travail a surtout été accompli par le Comité du régime fiscal et à l'occasion des réunions des ministres des Finances. Ces organismes étaient appuyés sur une base non-permanente par les fonctionnaires d'un Comité permanent sur les questions économiques et fiscales. La division du sujet entre les comités n'a jamais été précisée et leur travail a été fragmentaire et d'une nature assez limitée. Depuis 1966, le Comité du régime fiscal est à peu près inactif et les propositions récentes pour la reprise de ses activités se rattachent surtout à la possibilité de faire des projections pour les dépenses et les revenus *pro forma* qui n'auraient pas une relation précise avec les politiques, ainsi qu'une discussion possible des réformes fiscales proposées. Finalement, le début très prometteur de consultation budgétaire, fait en janvier 1968 lors de la réunion des ministres des Finances, n'a pas été suivi par le développement d'une meilleure coordination des politiques.

22. De l'avis de l'Ontario, ces comités devraient être remplacés par un comité ministériel responsable de la coordination intergouvernementale pour toute la politique économique et fiscale. Ce comité serait appuyé par un organisme de hauts fonctionnaires mieux structuré et par un secrétariat fédéral-provincial permanent. Du point de vue linéaire, ce système serait une extension du travail des réunions des ministres des Finances dans le domaine de la consultation budgétaire, plutôt qu'une continuation de la méthode plus limitée employée au Comité du régime fiscal pour la discussion des finances intergouvernementales. En particulier, le nouveau système devrait se préoccuper de deux domaines reliés, soit la coordination des politiques fiscales et la coordination des régimes fiscaux.

### La coordination des politiques fiscales

23. D'un côté, la croissance continue de l'importance relative des opérations provinciales-municipales fait ressortir le besoin urgent d'éviter des actions fédérales allant à l'encontre des actions provinciales, et vice-versa. D'un autre côté, le développement au niveau provincial de techniques budgétaires plus sophistiquées et de structures d'imposition mieux reliées aux politiques démographiques

intergovernmental policy action. Work in this area would include:

(a) Development of a framework for establishing common intergovernmental policy objectives in respect of economic growth and stability. The Economic Council and other institutions have done much work in this area of a general and conceptual nature, but it remains to develop explicit and operational devices for governmental use.

(b) Delineation of the scope and methods by which federal and provincial leverage can be used within a common and consistent framework. In what ways and situations can provincial actions be used to support federal policies, and *vice versa*? What are the differential effects and possibilities of federal and provincial actions within and between regions? Apart from a general need for more information and models concerning the interprovincial structure of the economy, these questions also point to a need for more information on the form and implications of federal expenditure and financing operations, as a basis for selecting federal-provincial policy packages to achieve objectives.

#### Structure Co-ordination

The second area of concern which would be appropriate to the ministerial policy co-ordination committee would be that of intergovernmental tax structure harmonization. One of the major weaknesses of the federal and provincial tax commissions is that they tended to confine themselves to problems of tax reform at the level of their respective governments, with inadequate consideration of the larger intergovernmental framework. Hopefully, however, provincial proposals such as those contained in the Ontario white Paper and the federal government's forthcoming white paper will provide a wide range of options for the development of a workable intergovernmental tax system.

In Ontario's view it is important that the question of intergovernmental tax reform should not be treated in isolation of the other questions of policy design and co-ordination as a whole. The control of the total governmental sector, and particularly of total expenditures, means that tax systems cannot

qu'il existe une possibilité réelle d'arriver à des politiques coordonnées au niveau intergouvernemental. Le travail dans ce domaine comprendrait:

a) Le développement d'un canevas permettant la mise sur pied d'objectifs intergouvernementaux communs au niveau des politiques visant la croissance et la stabilité économiques. Le Conseil économique, ainsi que certains autres organismes ont fait beaucoup de travail théorique dans ce domaine mais il reste à développer des mécanismes explicites à l'usage des gouvernements.

b) La détermination des méthodes par lesquelles le pouvoir du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux peut être mis en commun à l'intérieur de politiques stables. De quelle façon et dans quelles situations les actions provinciales peuvent-elles appuyer les politiques fédérales, et vice-versa? Quelles sont les différences entre les effets et les virtualités des politiques fédérales et provinciales à l'intérieur d'une région ou entre les régions? En plus du besoin général d'une meilleure information au sujet de la structure interprovinciale de l'économie, ces questions font ressortir le besoin de renseignements sur la forme et les implications des politiques de dépense et du financement au niveau fédéral, en tant que critères pour le choix des politiques fédérales-provinciales visant certains objectifs.

#### La coordination des régimes fiscaux

24. Le deuxième domaine qui devrait être porté à l'attention du Comité ministériel pour la coordination des politiques serait celui de l'harmonisation des régimes fiscaux des divers gouvernements. Une des faiblesses majeures des commissions fédérales et provinciales mises sur pied ces dernières années dans le domaine de l'imposition est qu'elles se sont limitées aux problèmes de la réforme fiscale à leur niveau, sans considérer d'une façon adéquate les problèmes intergouvernementaux. Toutefois, il est à espérer que les propositions provinciales telles que celles du Livre blanc de l'Ontario, ainsi que le Livre blanc qui doit être présenté par le gouvernement fédéral, fourniront une nombre satisfaisant d'options pour le développement d'un régime fiscal intergouvernemental satisfaisant.

25. De l'avis de l'Ontario, il est important que la question de la réforme fiscale intergouvernementale ne soit pas traitée à part des questions plus essentielles que sont la formulation des politiques et la coordination. Si l'on veut contrôler le secteur gouvernemental tout entier et les charges fiscales, il faudra que les



be designed and harmonized without regard to the different revenue-raising demands placed on them by the various governments. This in turn means that spending and taxing powers cannot be treated independently in any ultimate sense. This, therefore, suggests a concentration by the policy co-ordination committee on:

(a) In line with 23(a) above, the development of agreed spending priorities as a basis for developing:

—mechanisms for containing total government spending, particularly when a policy of fiscal restraint is required, and

—allocating scarce revenue resources according to the division of priority-spending responsibilities.

(b) The development of common criteria and conventions in the development of federal and provincial-municipal tax systems; as a basis for consistent treatment of tax sources, and avoidance of interprovincial tax competition and extra-provincial taxation.

#### A FEDERAL-PROVINCIAL TAX COMMISSION

26. The second type of new institutional arrangement required in the area of federal-provincial fiscal and financial co-ordination concerns the need for a high degree of co-operation in the administration of tax systems on a continuous basis, as suggested in paragraph 20 above. While the main thrust of Ontario's tax reform program is in the direction of a rationalization of provincial-municipal financial structures, it has been explicitly designed to allow the maximum possible degree of harmonization and co-operation with the federal government in jointly occupied tax fields. The problems of federal-provincial compatibility in tax design and use would most properly be the concern of the overall ministerial committee, as suggested under paragraphs 23 and 25 above. The detailed operational aspects of tax administration, however, would be better handled by a separate federal-provincial commission as suggested in the Ontario white paper.<sup>2</sup> Basically, such a commission could serve two important functions.

#### Overall Tax Supervision

27. The first function would be to provide a system for supervising federal and provincial-municipal tax developments and practices in

régimes fiscaux, avant même que l'on songe les mettre sur pied et à les harmoniser, tenant compte des besoins des divers gouvernements. Ceci veut dire que les pouvoirs d'imposer et de dépenser ne peuvent pas, à long terme, être étudiés indépendamment. Ce nous amène à dire que le comité de coordination des politiques devrait concentrer ses efforts sur:

a) Le développement, compte tenu du paragraphe 23 a), de priorités de dépenses négociées permettant de développer:

—des mécanismes pour contrôler la somme des dépenses gouvernementales, surtout lorsqu'il faut une politique de prudence fiscale, et

—des mécanismes pour répartir les ressources de revenus selon la division des responsabilités de dépenses prioritaires.

b) Le développement de conventions de critères communs au niveau des régimes fiscaux fédéral et provinciaux-municipaux, afin de pouvoir faire appel à ces champs d'imposition d'une façon logique et d'éviter la compétition fiscale interprovinciale et l'imposition extra-provinciale.

#### UNE COMMISSION FISCALE FÉDÉRALE-PROVINCIALE

26. Nous avons déjà fait remarquer, dans le paragraphe 20, qu'il faut un autre organisme dans le domaine de la coordination fiscale. La commission fédérale-provinciale qui permettrait un degré élevé de coopération dans l'administration permanente des régimes fiscaux. Il est évident que le but principal du programme ontarien de réforme fiscale est la rationalisation des structures financières provinciales et municipales. Toutefois, ce programme de réforme a été formulé de façon à permettre le plus haut degré possible d'harmonisation et de coopération avec le gouvernement fédéral au niveau des champs d'imposition communs. Les questions relatives à l'harmonisation de l'imposition en général seraient remises au comité ministériel, comité dont il est question aux paragraphes 23 à 25. Toutefois, les aspects plus pratiques de l'administration des impôts devraient être laissés à une commission fédérale-provinciale, comme celle suggérée au Livre blanc de l'Ontario.<sup>3</sup> Une telle commission pourrait jouer un rôle important dans deux domaines, savoir la surveillance générale de l'imposition ainsi que la perception et l'administration des impôts.

#### Surveillance générale de l'imposition

27. Le premier de ces rôles de la commission serait de fournir un moyen pour surveiller les développements et les pratiques

2. See *Ontario Budget 1969* p. 57.

<sup>3</sup>Voir le *Budget de l'Ontario*, p. 57.

terms of their conformity to the common standards established by the ministerial committee on intergovernmental policy co-ordination. Apart from acting as a clearing-house for tax information, the commission could undertake analysis of the social and economic effects of tax policies and actions; particularly their cross-jurisdictional implications. The commission could also be responsible for coordinating research on new tax proposals and actions.

#### x Collection and Administration

28. Secondly, it would be appropriate for such a commission to be charged with the operational responsibility for administering specific federal-provincial tax collection agreements. Ontario's white paper suggests two types of collection agreements: namely,

(a) Standard Collection Agreements. In the current constitutional fiscal framework, this would cover the administration and collection of revenues in such fields as corporate income, capital gains, estates and gifts taxation which might be assigned by the provinces to the federal government.

(b) Concurrent Tax Collection. This would cover situations in which separate federal and provincial taxes could be administered through joint collection systems. Relevant examples here would be the joint administration of personal income taxation as suggested in the Ontario white paper, and provincial collection of certain federal commodity taxes.

29. The case of standard collection agreements presents no particular administrative difficulties beyond that of designing viable systems per se; for example, the problem of establishing an equitable and effective system of capital gains taxation. In the case of taxes which Ontario proposes to consign to federal administration, however, Ontario would need to be assured that the federal terms in each case were in the first instance appropriate to Ontario's overall tax policy and in the second instance that Ontario could effectively participate in subsequent changes and developments.

The difficulties in establishing concurrent collection systems would be clearly more formidable. On the one hand, there is no body of Canadian experience, to draw on in this

le domaine de l'imposition fédérale et provinciale-municipale, afin de voir s'ils sont conformes aux normes établies par le comité ministériel chargé de la coordination des politiques intergouvernementales. En plus de servir de source de renseignements sur l'imposition, la commission pourrait analyser les effets économiques et sociaux des politiques et des actions dans le domaine fiscal et plus particulièrement de leurs implications au niveau des compétences des deux ordres de gouvernement. La commission pourrait aussi être responsable de la coordination de la recherche sur les nouvelles propositions et options fiscales.

#### Perception et administration des impôts

28. Deuxièmement, il serait approprié que ladite commission soit responsable de l'administration de certaines ententes fédérales-provinciales pour la perception des impôts. Le Livre blanc de l'Ontario suggère deux types d'ententes de perception, savoir:

a) Les ententes ordinaires de perception dans le cadre constitutionnel actuel. Ceci comprendrait l'administration et la perception des revenus dans des domaines tels que le revenu des sociétés, les gains en capital, les biens transmis par décès et les dons, champs d'imposition qui pourraient être remis au gouvernement fédéral par les provinces.

b) Les perceptions concurrentes d'impôts. Ceci comprendrait les situations où des impôts séparés, fédéral et provinciaux, pourraient être administrés par un régime conjoint de perception. On pourrait citer ici l'administration conjointe de l'imposition sur le revenu des particuliers, qui est suggéré dans le Livre blanc de l'Ontario, ainsi que la perception par les provinces de certains impôts fédéraux sur les biens.

29. Au niveau des ententes ordinaires de perception, il n'y a pas de difficultés administratives particulières en autant que l'on a mis sur pied des régimes d'imposition valables en eux-mêmes, par exemple, la mise sur pied d'un régime d'imposition équitable et efficace des gains en capital. Toutefois, lorsqu'il s'agit des impôts que l'Ontario a l'intention de remettre à l'administration fédérale, l'Ontario devrait être rassuré dans chacun des cas, que les systèmes fédéraux seraient appropriés à la politique globale d'imposition de l'Ontario et aussi que l'Ontario pourrait participer réellement aux modifications subséquentes.

30. Il est évident qu'il serait encore plus difficile de mettre sur pied des régimes de perception concurrents. D'un côté, il n'y a pas d'expérience canadienne dans ce domaine.

area. But, on the other hand, the advantages in terms of administrative and compliance costs are likely to be considerable. In personal income taxation, much depends on the degree of compatibility between federal and provincial systems in terms of income bases, income-class structures and progressive rate schedules. In the case of Ontario, the tax reform program announced in the white paper calls for the establishment of a provincial personal income tax system for 1971. At the present time work is proceeding on the design of the new tax system and building the necessary administrative structure. However, this schedule allows ample scope for negotiations with the federal government on the establishment of a concurrent collection system, given the anticipated publication of the federal white paper in June of this year.

31. Clearly, it would be premature to attempt to offer any definitive proposals on the concurrent collection of the federal and Ontario personal income taxes until the federal government's proposals are published. At this point, however, it might be useful to make a few general observations on this question.

32. First, it has been suggested by some that changes in provincial income taxes—particularly in the form of changes in the income base, rather than in across-the-board rate increases—would complicate the present federal system to an unworkable degree. The proliferation of income tax consulting firms in recent years and the legendary proportion of incorrectly filed returns, however, suggests that the existing system is already too complex for the majority of taxpayers. This suggests a basic need to rationalize the income tax system, quite apart from the possible effects of a separate Ontario personal income tax.

33. Secondly, depending on the actual differences between the proposed federal and Ontario systems, it is likely that both would require a largely common set of data on the individual taxpayer: concerning earned income, family size, expenses, domicile, and so on. The main problems and difficulties would arise in requiring taxpayers to make the two sets of calculations necessary to apply the two tax systems to the common data base.

34. The implication of these two observations is that much of the difficulty both with the existing income-tax system and the

D'un autre côté, les avantages d'un système commun seraient certainement considérables si l'on tient compte des coûts d'administration et de mise en vigueur. Dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers, tout dépend du degré de conformité entre les régimes fédéral et provincial (revenu imposable, structure des classes de revenu et échelle progressive de taux). En ce qui concerne l'Ontario, le programme de réforme fiscale annoncé dans le Livre blanc prévoit la mise sur pied d'un régime provincial d'imposition du revenu des particuliers d'ici 1971. En ce moment, on travaille à mettre la main au régime d'imposition et à la structure administrative nécessaire. Toutefois, ceci nous laisse tout le temps voulu pour négocier avec le gouvernement fédéral la mise sur pied d'un régime de perception concurrent, étant donné que le Livre blanc fédéral devrait être publié en juin de cette année.

31. Il est certain qu'il serait prématuré d'essayer de faire des propositions définitives sur le sujet de la perception concurrente des impôts (fédéral et ontarien) sur le revenu avant que les propositions du gouvernement fédéral soient connues. Toutefois, il pourrait être utile en ce moment de faire certaines observations d'ordre général à ce sujet.

32. Premièrement, certains ont suggéré que la modification des impôts provinciaux sur le revenu, surtout s'il s'agissait de changements au revenu imposable plutôt que d'une augmentation générale, compliquerait le système fédéral actuel de telle façon qu'il ne pourrait continuer à être administré. Toutefois, l'augmentation rapide des organismes de consultation sur l'impôt sur le revenu et la proportion légendaire des rapports d'impôt mal composés donnent à entendre que le système actuel est déjà trop complexe pour la plus grande partie des contribuables. Ceci donne à entendre qu'il existe un besoin fondamental de rationaliser le régime d'imposition sur le revenu, mis à part les effets possibles d'un impôt sur le revenu des particuliers mis sur pied par l'Ontario.

33. Deuxièmement, compte tenu des différences réelles entre les régimes fédéral et ontarien, il est probable qu'ils feraient appel à peu près aux mêmes données relatives aux contribuables (revenu gagné, famille, dépenses, domicile et ainsi de suite). Les difficultés surgiraient surtout lorsqu'on exigerait des contribuables qu'ils fassent deux calculs différents afin de pouvoir appliquer les deux régimes d'imposition à ces données de base.

34. Ces deux observations nous permettent de voir que la difficulté fondamentale du régime actuel, et dans l'administration le



administration of separate federal and provincial systems lies in the principle of self-assessment. If the requirement of taxpayer self-assessment were abandoned a complete new range of administrative possibilities would appear. If, for example, the taxpayer were required only to submit to the central agency the basic information required by the federal and provincial systems, it could conceivably be subjected to the necessary manual verification and controls and to computerized processing in each case. The taxpayer could then be notified of his final assessment and provided with a detailed print-out of the calculation of each tax. The assessments and print-outs could be designed to provide visual emphasis on the differences between federal and provincial tax burdens.

Extrait du document 81(2)

Related Propositions

SUBJECT: THE DISTRIBUTION OF  
LEGISLATIVE POWERS

1.15.34. Federal-provincial tax sharing arrangements must be adequate to enable each government to discharge effectively its constitutional obligations.

One of the most serious defects in the Canadian federal system has been its failure to provide sufficient revenue to the provinces to enable them to meet their responsibilities. The result for one level of government has been insufficient money to perform its tasks, and for the other a more comfortable financial position which has prompted it to interfere in provincial areas of jurisdiction. This failure has been especially aggravated since the Second World War with the sharp increase in the costs of provincially-assigned programs involving education, social security, and highways.

The theory of federalism requires each order of government to act independently within its jurisdictions. Such independence is seriously impaired when one order of government must approach the other for financial aid to discharge its basic responsibilities, for decisions are subject to review and to pressure for change by its pressing need for funds. The net result is a blurring of the federal system's distribution of powers and a decrease in efficiency of government and in public satisfaction.

régimes séparés fédéral et provinciaux, se rattache au principe de la détermination par l'individu du montant qu'il doit payer. Si l'on éliminait cette nécessité, bon nombre d'autres possibilités administratives pourraient être explorées. Si, par exemple, le contribuable n'avait qu'à soumettre à un organisme central les données de base requises par les régimes fédéral et provinciaux, on pourrait ensuite faire la vérification et les contrôles nécessaires et confier le tout aux cerveaux électroniques. Le contribuable serait alors avisé de ce qu'il a à payer et on lui fournirait le détail de chaque impôt. Ceci pourrait être fait de façon à faire ressortir visuellement les différences entre les charges fiscales fédérales et provinciales.

Extrait du document 81(2)

—Propositions connexes

OBJET: LE PARTAGE DES POUVOIRS  
LÉGISLATIFS

5.15.34. Les arrangements fiscaux, fédéraux-provinciaux, doivent permettre à chaque ordre de gouvernement de voir à la mise en œuvre de ses responsabilités constitutionnelles.

5.16.34. Une des plus graves lacunes du régime fédéral canadien a été son manque à fournir les ressources financières aux provinces afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités. Il s'ensuit qu'un palier de gouvernement n'a pas l'argent nécessaire pour s'acquitter des tâches et qu'un autre se trouve dans une situation financière plus confortable, ce qui l'incite à s'immiscer dans ces domaines qui relèvent des provinces. Cet état de choses s'est particulièrement aggravé depuis la Seconde guerre mondiale, par suite de l'augmentation prononcée des coûts des programmes provinciaux qui ont trait à l'éducation, à la sécurité sociale et à la voirie.

La théorie du fédéralisme exige que chaque ordre de gouvernement agisse indépendamment dans les domaines qui sont de sa compétence. Cette autonomie est gravement entravée lorsqu'un ordre de gouvernement doit s'adresser à l'autre pour obtenir une aide financière qui lui permette de s'acquitter de ses fonctions fondamentales, ses décisions faisant alors l'objet d'examen et de pressions, en vue d'effectuer des changements, étant donné son besoin urgent de fonds. En conséquence, la répartition des pouvoirs au sein du régime fédéral en devient moins nette et ceci se double d'un amoindrissement de l'efficacité du gouvernement et de la satisfaction du public.

La constitution écrite doit donc tenter de répartir les ressources financières entre les deux ordres de gouvernement d'après une

méthode équitable pour l'un et pour l'autre. Cette méthode doit être assez souple pour assurer une augmentation ou une diminution des ressources selon que les domaines de compétence d'un gouvernement augmentent ou diminuent.

Afin de s'assurer que la répartition des ressources réponde aux besoins de provinces ayant des capacités fiscales très différentes, une formule de péréquation est indispensable. 5.25.50. Le Parlement et les assemblées législatives devraient avoir le pouvoir de se procurer des revenus pour s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles propres. En outre, le Parlement fédéral devrait avoir le pouvoir de se procurer des revenus pour faire des versements inconditionnels aux provinces, ainsi que des paiements conditionnels qui satisfont aux règles convenues par les gouvernements fédéral et provinciaux.

5.22.50. The Federal Parliament and provincial legislatures should have the power to raise revenues for the purpose of carrying out their own constitutional responsibilities. In addition, the federal Parliament should have the power to raise revenues for the purpose of making unconditional transfers to the provinces and conditional transfers which meet rules agreed upon by the federal and provincial governments.

#### EXPLANATION

1. The federal government is best able to undertake the responsibility of attempting to equalize conditions and opportunities across the country. It must have the constitutional responsibility to make equalization payments to those provinces qualifying under an equalization formula, or to institute special unconditional payments to provinces, for example, the Atlantic Provinces' adjustment grants. It must also have the power to raise revenues for this purpose.

2. The federal government should also have the right to make unconditional grants to the provinces, for example, in lieu of the transfer of additional tax room at any particular time. The payment of these grants would have to be preceded by full consultation with the provinces.

#### SUBJECT: THE MACHINERY FOR INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

5.23.53. Provision should be made for regular reviews of the spending responsibilities and revenue-raising capabilities of the two orders of government in order that each government has sufficient funds to discharge effectively its constitutional obligations.

#### EXPLANATION

5.24.53. 1. Revenues and responsibilities should as far as possible be in balance: one order of government should not be expected to raise revenues considerably in excess of its spending requirements in order to transfer this surplus to the other order of government.

#### COMMENTAIRES

1. C'est le gouvernement fédéral qui peut mieux se charger de la responsabilité d'essayer d'équilibrer les conditions et les possibilités de progrès dans l'ensemble du pays. Il doit avoir la responsabilité constitutionnelle de faire des paiements de péréquation aux provinces qui remplissent les conditions établies par une formule de péréquation, d'instituer des paiements spéciaux inconditionnels aux provinces, du genre des subventions de redressement accordées aux provinces de l'Atlantique. Le gouvernement fédéral doit avoir aussi le pouvoir de se procurer des revenus à cette fin.

2. Le gouvernement fédéral devrait avoir toujours le droit d'accorder aux provinces des subventions inconditionnelles, au lieu, par exemple, du transfert à un moment donné de points supplémentaires d'impôt. Le versement de telles subventions devrait être précédé de consultations détaillées avec les provinces.

#### OBJET: MÉCANISMES DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

5.26.53. Des dispositions devraient être adoptées pour l'étude périodique des capacités financières et des possibilités de perception des revenus des deux ordres de gouvernement, afin que chacun d'eux dispose des fonds nécessaires pour s'acquitter convenablement de ses obligations constitutionnelles.

#### COMMENTAIRES

5.27.53. 1. Les revenus et les responsabilités devraient, dans la mesure du possible, être équilibrés. On ne devrait pas s'attendre à ce qu'un ordre de gouvernement perçoive des revenus qui dépassent considérablement les dépenses prévues afin de transférer ce surplus

ther, political responsibility demands that each government raise its own revenues as far as possible.

2. Canadian fiscal machinery should require the federal government and the provinces to review jointly their expenditure responsibilities and revenue-raising capabilities. This might be carried out by an independent body of experts, or by the Tax Structure Committee. If it is of the opinion that a revenue-responsibility imbalance exists, it could recommend either a revision of the ten-existing tax sharing arrangements or consideration of an appropriate constitutional amendment.

#### MANITOBA—SECTION 5

Document 207

Statement on Taxing Powers to The Constitutional Conference

by the Hon. Edward Schreyer of Manitoba  
December 8-10, 1969

It is the belief of the Government of Manitoba that the taxing power must be employed in a manner to ensure that each jurisdiction has the money to carry out its responsibilities. This means that the federal government must control the major tax fields because only the federal government can effectively employ taxation as a means of ensuring economic stability and as a means of fairly redistributing the wealth of the nation.

Nevertheless Manitoba accepts as a valid constitutional principle the proposition that in general both the federal government and the provincial governments should have access to tax fields. But there are some obvious practical limitations on the general principle of unlimited access. For example, it would be wrong for provinces to apply indirect taxes in form other than sales tax or consumption tax at the retail level. Otherwise, taxpayers would conceivably be taxed by more than one province. To illustrate: if provincial sales taxes were applied at the wholesale level then Ontario and Quebec taxes would have effect on citizens of other provinces since so many manufactured goods are purchased from Ontario and Quebec.

Manitoba advocates national tax structure development which places the full economic responsibility of the Canadian people in support of balanced regional development. We also favour a national tax structure which minimizes variations in rate, base and administration of taxation. Collection agreements and

à un autre ordre de gouvernement. Au contraire, la responsabilité politique exige que chaque gouvernement, dans la mesure du possible, perçoive lui-même ses revenus.

2. Les mécanismes fiscaux du Canada devraient prévoir la revue en commun par les gouvernements fédéral et provinciaux de leurs responsabilités en matière de dépenses et de leurs possibilités de perception de revenus. On pourrait confier ce travail à un groupe d'experts indépendants ou au Comité du régime fiscal. L'organisme choisi pourrait, s'il constate un déséquilibre entre les revenus et les responsabilités, recommander soit la révision des accords de partage d'impôts en vigueur, soit l'étude d'une modification constitutionnelle appropriée.

#### MANITOBA—SECTION 5

Document 207

Déclaration à la Conférence constitutionnelle sur les pouvoirs d'imposer

L'honorable Edward Schreyer du Manitoba  
les 8, 9 et 10 décembre 1969

Le gouvernement du Manitoba estime qu'on doit utiliser les pouvoirs d'imposer de façon que chaque sphère de compétence dispose des fonds nécessaires pour assumer ses responsabilités. Cela signifie que le gouvernement fédéral doit contrôler les grands champs d'imposition, car lui seul peut se servir efficacement de la fiscalité pour assurer la stabilité économique et une juste redistribution des richesses de la nation.

Néanmoins, le Manitoba reconnaît comme un principe constitutionnel valable la proposition voulant que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux aient accès, en général, à tous les champs d'imposition. Mais, dans la pratique, il y a quelques limitations réelles au principe général de l'accessibilité illimitée. Par exemple, les provinces auraient tort de percevoir des taxes indirectes autres que la taxe de vente ou la taxe de consommation au niveau de la vente au détail. Autrement, il est concevable que les contribuables auraient à payer des impôts à plus d'une province. Voici un exemple: si la taxe de vente provinciale était perçue au niveau de la vente en gros, la taxe de l'Ontario et du Québec s'appliquerait alors aux citoyens d'autres provinces du fait qu'on achète beaucoup de produits manufacturés en Ontario et au Québec.

Le Manitoba préconise l'établissement d'un régime fiscal national qui fasse contribuer l'ensemble des possibilités économiques de la population canadienne à l'équilibre de l'expansion régionale. Nous désirons également que soit établi un régime fiscal national qui réduise au minimum les variations des taux



delegation can be used to meet these objectives.

The Government of Manitoba wishes to relate certain specific conditions to this general approach to taxation.

With reference to death taxes, the Government of Manitoba believes that estates are created in the context of the entire national economic community and the forces which operate in that community. Estates are not built in isolation in a single province. For this reason, and because of the federal government's extraterritorial power, it is our view that the federal government is the logical authority to levy estate taxes. The same principle applies to corporate income tax.

Revenue obtained from these sources could be distributed by the federal government under an equitable equalization formula.

The Government of Manitoba is also of the opinion that increments in federal revenue which result from changes in the tax base, such as those anticipated in the federal white paper on taxation, or from natural increase or from inflationary increases should be passed on to the provinces on the basis of such a fair equalization formula.

#### SASKATCHEWAN—SECTION 6

Extracted from document 81(2)

—Related Propositions

7.1.7 The central government must have adequate economic and fiscal powers to ensure stable economic growth, cope with unemployment, combat inflation and deflation and to promote equalization of opportunity in the various provinces and areas of the nation.

Document 211

See also Document 211 in Section 7—Alberta (Joint Statement from the Hon. W. A. C. Bennett—The Hon. H. Strom and the Hon. W. R. Thatcher on the "Federal White Paper on Taxation" December 8-10, 1969)

#### ALBERTA—SECTION 7

Document 211

Joint Statement from the Hon. W. A. C. Bennett—The Hon. H. Strom and the Hon. W. R. Thatcher on the "Federal White Paper on Taxation"—December 8-10, 1969

The Premiers and Ministers attending the Provincial Constitutional Conference from

d'impôt, de l'assiette fiscale et de l'administration de la fiscalité. On pourrait recourir à des ententes visant la perception des impôts et la délégation de pouvoirs pour réaliser ces objectifs.

Le gouvernement du Manitoba désire relier certaines questions à cette méthode générale de concevoir la fiscalité.

En ce qui concerne les droits successoraux, le gouvernement du Manitoba estime que les successions se créent au sein de l'ensemble de la communauté économique nationale et des forces qui interviennent dans cette communauté. Les successions ne s'édifient pas isolément, dans une seule province. Pour cette raison, et à cause des pouvoirs dont le gouvernement fédéral dispose à l'étranger, nos sommes d'avis qu'il revient à ce dernier, et toute logique, de prélever l'impôt sur les biens transmis par décès. Il en va de même pour l'impôt sur le revenu des sociétés.

Les revenus provenant de ces sources pourraient être distribués par le gouvernement fédéral en vertu d'une formule de péréquation équitable.

Le gouvernement du Manitoba est également d'avis que les augmentations des revenus fédéraux qui résultent de modifications de l'assiette fiscale, comme ceux qui sont prévus dans le Livre blanc sur la fiscalité du gouvernement fédéral, ou d'un accroissement naturel, ou d'augmentations de caractère inflationnaire, devraient être remises aux provinces en vertu d'une telle formule équitable de péréquation.

#### SASKATCHEWAN—SECTION 6

Extrait du document 81(2)

—Propositions connexes

7.1.7 Le Gouvernement central doit avoir les compétences économiques et fiscales nécessaires pour assurer une croissance économique équilibrée, pour combattre le chômage, l'inflation et la déflation, et pour promouvoir l'évaluation des perspectives d'avenir entre les provinces et les régions du pays.

Document 211

Voir aussi document 211, Section 7—Alberta (Déclaration commune des honorables W. A. C. Bennett, H. Strom et W. R. Thatcher sur le Livre blanc du gouvernement fédéral sur la fiscalité)

#### ALBERTA—SECTION 7

Document 211

Déclaration commune des honorables W. A. C. Bennett, H. Strom et W. R. Thatcher sur le Livre blanc du Gouvernement Fédéral sur la fiscalité

Les premiers ministres et les ministres de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la

British Columbia, Alberta, and Saskatchewan met today to discuss the proposed "Federal White Paper on Taxation".

It was agreed that while some provisions of the paper were desirable, the overall impact of the document would be completely unacceptable to the three Western Provinces.

The three Western Premiers welcomed the increased exemptions for those in the low income groups.

However the tax increases proposed to be in the *middle income category*, the measures that will seriously affect the expansion of *small business* and resource industries, the discouragement of *incentives* and *investment capital* can only be deplored.

The three Western Premiers contended that the White Paper in its present form would promote unemployment, and hurt the economy of Western Canada generally.

Premier W. A. C. Bennett,  
British Columbia.

Premier H. Strom,  
Alberta.

Premier W. R. Thatcher,  
Saskatchewan.

Extracted from Document 209.

Position paper prepared for the federal-provincial Constitutional Conference, December 1969, by the Hon. Harry E. Strom (pages 24).

## TAXING POWERS

We wish to express some of our general views on the subject of taxing powers.

However, we do not wish, in this paper, to go into any of the mechanical or technical details concerning specific suggestions for changes in taxing powers. We feel that this should be carried out within the conference itself. At other conferences of officials as individual questions arise.

Generally, we believe that it is important to raise the question of taxing powers in relation to the Federal Government's *White Paper on Tax Reform*. We consider this to be a major question, and many of these items should be considered simultaneously and in conjunction with an analysis of the White Paper proposals.

Saskatchewan qui participent à la Conférence provinciale sur la constitution, se sont réunis aujourd'hui afin de discuter du « Livre blanc sur la fiscalité » que propose le gouvernement fédéral.

Ils sont convenus que la portée globale de ce projet, même si certaines dispositions du document sont opportunes, ne saurait être acceptée par les trois provinces de l'Ouest.

Les trois premiers ministres de l'Ouest ont manifesté leur appui aux exemptions accrues concernant les groupes à faible revenu.

En revanche, on déplore que l'on prévoie des augmentations d'impôt pour les personnes qui disposent d'un *revenu moyen*, et l'on déplore également les mesures qui gêneront grandement l'expansion des *petites entreprises* et des industries primaires, de même que celles qui tendent à limiter les *incitations* et l'apport de *capitaux de placement*.

Les trois premiers ministres de l'Ouest soutiennent que le Livre blanc, sous sa forme actuelle, tend à favoriser le chômage et à nuire à l'économie de l'Ouest du Canada dans son ensemble.

Signé: L'honorable W. A. C. Bennett  
premier ministre de la  
Colombie-Britannique

L'honorable H. Strom  
premier ministre de l'Alberta  
L'honorable W. R. Thatcher  
premier ministre de la  
Saskatchewan

## EXTRAIT DU DOCUMENT 209

Exposé rédigé à l'intention de la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale de décembre 1969, par l'Hon. Harry E. Strom (pp. 15-16).

## LES POUVOIRS D'IMPOSER

Nous désirons exposer quelques-unes de nos opinions générales sur la question des pouvoirs d'imposer.

Dans le présent document, toutefois, nous ne désirons pas entrer dans des détails d'ordre technique concernant certaines propositions précises en vue d'apporter des modifications aux pouvoirs d'imposer. Nous estimons que cela peut être entrepris dans le cadre de la Conférence elle-même et au cours d'autres conférences de fonctionnaires, au fur et à mesure que les questions surgiront.

De façon générale, nous estimons qu'il est important de situer la question des pouvoirs d'imposer dans l'optique du Livre blanc du gouvernement fédéral portant projet de réforme fiscale. A notre avis, cette question est importante et de nombreux points pourraient être analysés simultanément ou en conjonction avec un examen des propositions du Livre blanc.

Before we committed ourselves to the proposal to allow the provinces access to the indirect tax field, we would want to challenge the proposal of the federal Government that it, the Federal Government, should occupy the major portion and exercise a dominant role in the income tax field.

#### Shared Tax Fields

In addition, and I think consistent with our other proposals for improved means of inter-governmental liaison and consultation, the Federal and Provincial Governments should agree to provide for the establishment of a permanent Federal-Provincial commission to examine the needs of all levels of government and to recommend the portion of shared tax fields, both direct and indirect, which both levels of government could occupy to finance standard levels of the services which are the responsibility of each.

Any requirements beyond the basic standard level of these services would be financed by additional taxes to be levied by the provincial government concerned. We look toward an integrated basis for taxation and a minimization of administrative cost.

#### Income Tax

Alberta has already stated its position regarding personal income tax. Our view is that this field should be assigned predominantly to the Provinces. The Provinces should receive at least 75 per cent of personal income tax collections in view of the needs and responsibilities of the Provinces. In return, the Federal Government could assume a greater share of corporation tax.

As a final but not incidental point, we feel that the personal income tax should not be used as a counter-cyclical regulator in our economy.

Extracted from Document 81(2)

#### —Related Propositions

8.3.11 To minimize regional dissatisfactions in the economic sphere, there is need to develop a more equitable distribution of the financial means to meet clearly-defined federal and provincial responsibilities and a formula that will ensure the basic social requirements of all Canadians without widespread disparity in the standards of service or cost to the individual citizen.

Avant de nous en remettre à la proposition visant à permettre aux provinces d'avoir accès au champ d'imposition indirecte, nous voudrions nous inscrire en faux contre la proposition du gouvernement fédéral selon laquelle ce dernier devrait occuper la majeure partie du domaine de l'impôt sur le revenu et jouer un rôle prépondérant.

#### Partage des champs d'imposition

En outre, et, je le pense, conformément à nos autres propositions visant de meilleurs moyens de liaison et de consultation intergouvernementales, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'entendre sur la création d'une commission fédérale-provinciale permanente chargée d'examiner les besoins de tous les ordres de gouvernement et de recommander quelle proportion des champs communs d'imposition, tant directe qu'indirecte, les deux ordres de gouvernement devraient occuper en vue de financer une partie normale des services qui incombent à chacun.

Tout autre besoin qui dépasserait le niveau normal de base de ces services serait financé grâce à des taxes supplémentaires que leverait le gouvernement provincial intéressé. Nous espérons en arriver à une base intégrée de fiscalité et à des frais d'ordre administratif qui soient le plus faible possible.

#### Impôt sur le revenu

L'Alberta a déjà fait connaître son opinion à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers. À notre avis, les provinces devraient occuper la majeure partie de ce champ d'imposition. Étant donné les besoins et les charges des provinces, ces dernières devraient recevoir 75 p. 100 des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers. En retour, le gouvernement fédéral recevrait la partie plus importante de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Enfin, dernier point, mais non le moindre, nous estimons que l'on ne devrait pas recourir à l'impôt sur le revenu des particuliers en tant que «régularisateur contre-cyclique» de notre économie.

Extrait du document 81(2)

#### —Propositions connexes

8.3.11 Afin de réduire le mécontentement dans certaines régions, à l'égard de la situation économique, il est nécessaire d'organiser une répartition plus équitable des moyens financiers permettant de faire face à des responsabilités fédérales et provinciales clairement définies, et de trouver une formule qui garantisse à tous les Canadiens l'essentiel des avantages sociaux, sans disparités marquées au point de vue des normes de service ou des frais pour chaque citoyen.



At the same time, care must be taken to avoid retarding further growth by unjustly penalizing those regions of Canada whose economic development contributes most to national revenues and to the gross national product on which the prosperity of the nation depends.

## BRITISH COLUMBIA—SECTION 8

Extrait du document 208

British Columbia's Proposals

présenté December 1969 (pages 1-2)

Introduction

In British Columbia's Brief entitled "Proposals of the Province of British Columbia on the Constitution of Canada" passed in December, 1968, I set out in broad terms the Government of British Columbia's views on most of the subject-matters contained in the Constitution and, in addition, suggested principles that should be followed in undertaking the constitutional review now under way. I restated those proposals and principles at the Constitutional Conference held in Ottawa in February, 1969.

The matters to be discussed at the next meeting of the Constitutional Conference to be held in Ottawa on December 8, 9 and 10 will with certain specific aspects of the distribution of powers between the Federal and Provincial Governments. The purpose of this statement is not to reiterate British Columbia's Proposals on the Constitution as a whole but rather to indicate in general terms that British Columbia's submissions will be in respect of those matters on the agenda of the Conference. They are as follows:

### Taxing Power

British Columbia's position on the taxing powers of each level of government is that the capacity of each government to tax must be sufficient for each level of government to effectively discharge its constitutional obligations. Accordingly, in British Columbia's view, the Federal Government should leave exclusively to the provinces the direct taxes of personal and corporate income taxes, succession or estate duties except to the extent necessary to finance a nationally administered guaranteed annual income plan.

Historically, the Province of British Columbia levied its own personal and corporate income taxes for years subsequent to its entry into Confederation. It was not until 1917, on the other hand, that the Federal

8.4.11 Il faut cependant faire très attention afin de ne pas retarder la croissance économique en imposant injustement ces régions du Canada qui, de par leur niveau de développement économique, contribuent le plus au revenu national et au produit national brut, sur lesquels se fonde la prospérité de la nation.

## COLOMBIE-BRITANNIQUE—SECTION 8

Extrait du document 208—(pp. 1-3)

Propositions de la Colombie-Britannique à la Conférence constitutionnelle de décembre 1969

Introduction

Dans le mémoire de la Colombie-Britannique publié en décembre 1968 et intitulé: «Propositions de la Colombie-Britannique sur la constitution du Canada», j'ai expliqué en termes généraux les vues du gouvernement de la Colombie-Britannique sur la plupart des sujets fondamentaux de la constitution; en outre, j'ai proposé un certain nombre de principes applicables à la révision constitutionnelle qui est un cours. J'ai énoncé de nouveau ces propositions et principes à la Conférence constitutionnelle d'Ottawa, en février 1969.

Les questions que nous devons étudier lors de la prochaine réunion de la Conférence constitutionnelle, qui se tiendra à Ottawa, les 8, 9 et 10 décembre, portent sur certains points bien précis de la répartition des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La présente déclaration n'a pas pour objet de répéter les propositions de la Colombie-Britannique sur la constitution dans son ensemble, mais d'indiquer, en termes généraux, la position que la Colombie-Britannique veut faire connaître sur les questions inscrites à l'ordre du jour de cette Conférence. En voici les grandes lignes:

### Les pouvoirs d'imposer

La position de la Colombie-Britannique sur les pouvoirs d'imposer des gouvernements est la suivante: chaque ordre de gouvernement doit avoir une capacité d'imposer suffisante pour remplir efficacement ses obligations constitutionnelles. En conséquence, la Colombie-Britannique croit que le gouvernement fédéral devrait céder en exclusivité aux provinces les champs d'imposition directe, soit l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et l'impôt sur les successions ou sur les biens transmis par décès, à l'exception des sommes nécessaires au financement d'un régime national de revenu annuel garanti.

Pendant plusieurs années après son entrée dans la Confédération, la Colombie-Britannique a perçu ses propres impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Ce n'est qu'en 1917 que le gouvernement fédéral, en période

Government, in a period of national crisis due to the First World War, entered into this field for the first time. It was to be a temporary measure.

As in the case of personal and corporate income tax, a glimpse at history clearly shows that up until 1941 the succession duty field was exclusively occupied by the provinces and recognized by the Federal Government to be an area within exclusive provincial jurisdiction. British Columbia first entered the succession duty field in 1894.

What British Columbia is asking for is a return to the provinces of those tax fields which were clearly recognized as being exclusively within provincial jurisdiction and which only because of the exigencies of the First and Second World Wars were occupied by the Federal Government.

Lest it be thought that British Columbia's proposal would result in the Federal Government being stripped of the necessary tax revenue to meet its constitutional obligations, it should be stressed that, coupled with the return to the provincial governments of the direct tax fields, would be the giving up by the Federal Government of payments to persons and governments such as Family and Youth Allowances, Old Age Security, Guaranteed Income Supplement Plans, Canada Assistance Plan, Equalization Payments to provincial governments and Medicare Payments. In their place would be established a guaranteed annual income for all Canadians. The effect would be a substantial decrease in Federal Government revenue but it would be offset by a substantial decrease in Federal Government spending responsibilities.

Extracted from document 81(2)

—Related Propositions

#### (a) Taxing Powers

9.6.14. The capacity of each government to tax must be sufficient for each government to effectively discharge its constitutional obligations. Accordingly, the Federal government should leave exclusively to the provinces the direct tax fields of personal and corporate income taxes and succession or estate taxes. Having done that, the Constitution should restrict the spending power of the Federal government to those matters under its jurisdiction.

de crise nationale provoquée par la Première Grande guerre, a pénétré dans ce domaine pour la première fois. Ce devait être une mesure temporaire.

Si l'on jette un regard sur le passé, on découvre que jusqu'en 1941, en plus de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les provinces occupaient exclusivement le champ de l'impôt sur les successions que le gouvernement fédéral reconnaissait être un domaine de compétence exclusivement provinciale. La Colombie-Britannique a occupé pour la première fois le champ de l'impôt sur les successions en 1894.

Ce que la Colombie-Britannique demande c'est qu'on retourne aux provinces ces champs d'imposition qu'on a clairement reconnu comme étant exclusivement de la compétence provinciale et que le gouvernement fédéral occupé uniquement à cause des nécessités des deux guerres mondiales.

Pour qu'on ne croie pas que la proposition de la Colombie-Britannique équivaudrait à enlever au gouvernement fédéral les recettes fiscales dont il a besoin pour remplir ses obligations constitutionnelles, il faut souligner que, tout en cédant ces champs d'imposition directe aux gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral leur abandonnerait, au même temps les versements aux individus, aux gouvernements, à savoir les allocations familiales, les allocations aux jeunes, la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, le régime d'assistance publique du Canada, les paiements de péréquation aux gouvernements provinciaux et les versements relatifs au régime d'assurance-maladie. Le revenu annuel garanti pour tous les Canadiens les remplacerait. Il en résulterait une forte diminution des recettes du gouvernement fédéral, mais celle-ci serait cependant compensée par une diminution substantielle de ses dépenses.

Extrait du document 81(2)—Propositions connexes

#### SUJET: RÉPARTITION DES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES

##### Pouvoirs d'imposer

9.7.14. Chaque gouvernement doit disposer de pouvoirs d'imposer suffisants pour être en mesure de s'acquitter efficacement de ses obligations constitutionnelles. En conséquence, le gouvernement fédéral devrait céder à la compétence exclusive des provinces les champs d'imposition directs que constituent l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations et l'impôt sur les biens transmis par décès ou droits successoraux. Ceci étant fait, la constitution devrait limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral aux domaines qui relèvent de sa compétence propre.

20 The Constitution should impose a duty on the Government of Canada to lessen economic disparities among citizens of Canada wherever they be found, and to the extent that the duty can be discharged through the imposition of a negative income tax, such expenditures should have priority on the revenue derived from corporate and personal income

Document 211

also Document 211 in Section 7—Alberta Statement from the Hon. W. A. C. Bennett—The Hon. H. Strom and the Hon. W. R. Thatcher on the "Federal White Paper on Taxation" December 8-10, 1969)

## GENERAL SOURCES—SECTION 9

Extracted from document 174(1)—(pages 25, 27)

Briefing paper on Constitutional Review Activities and Discussions within the Consulting Committee of Officials

### THE TAXING POWERS

When the Constitutional Conference discussed the subject of the taxing powers at the Working Session in June 1969, it recorded the following conclusions:

"With one exception, the First Ministers agreed that Parliament and the provincial legislatures should generally have access to all tax fields, the power of the Parliament of Canada applying across the country and the power of each provincial legislature applying within that province. In applying this principle, the following objectives were accepted:

(i) The 'within the province' limitation of provincial taxing powers should generally be applied with respect both to direct and indirect taxes, so as to protect the taxpayer against the taxation of his income, property or purchases by more than one province.

(ii) The taxing powers of both Parliament and the provincial legislatures should be limited so as to avoid the erection of 'tax barriers' to interprovincial trade, and the power to impose customs duties should continue to be confined to Parliament alone.

(iii) Considering that both Parliament and the provincial legislatures would have access in general to the same sources of tax revenue, there should be

9.9.20. La constitution devrait imposer au gouvernement du Canada le devoir de réduire les disparités économiques entre les citoyens canadiens, où qu'ils se trouvent. Dans la mesure où il pourrait s'acquitter de ce devoir par le recours à un impôt négatif sur le revenu, de telles dépenses devraient être considérées prioritaires au niveau de l'utilisation des revenus provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers.

Document 211

Voir aussi document 211, Section 7—Alberta (Déclaration commune des honorables W. A. C. Bennett, H. Strom et W. R. Thatcher sur le Livre blanc du gouvernement fédéral sur la fiscalité)

## SOURCES DIVERSES—SECTION 9

Extrait du document 174(1)—(pp. 27-29)

Document d'information sur les travaux relatifs à la révision constitutionnelle et les discussions du Comité permanent des fonctionnaires

### LES POUVOIRS D'IMPOSER

Lorsque la Conférence constitutionnelle a discuté les pouvoirs d'imposer à sa séance de travail de juin 1969, elle en est arrivée aux conclusions suivantes:

«A une exception près, les premiers ministres se sont entendus pour dire que le Parlement et les Assemblées législatives devraient en général avoir accès à tous les champs d'imposition, la compétence du Parlement s'appliquant à l'ensemble du Canada et la compétence de chaque Assemblée législative à l'intérieur de la province. En application de ce principe, les objectifs suivants sont acceptés:

(i) La restriction à l'effet que les pouvoirs provinciaux d'imposer ne s'appliquent que «dans la province» devrait en général être mise en œuvre dans les impôts directs et indirects, de façon à protéger le contribuable contre l'imposition de son revenu, de ses biens ou de ses achats par plus d'une province.

(ii) Les pouvoirs d'imposer du Parlement et des Assemblées législatives devraient être limités afin d'éviter que ne s'érigent des barrières tarifaires au détriment du commerce interprovincial. Le pouvoir de prélever des tarifs douaniers devrait continuer à être réservé exclusivement au Parlement.

(iii) Étant donné que le Parlement et les Assemblées législatives auraient généralement accès aux mêmes sources fiscales, il devrait y avoir des consulta-



more regular and adequate federal-provincial consultations.

It was recognized that the principle of general access to all tax fields would not enable all provincial governments equally to discharge their constitutional responsibilities, and therefore Parliament should have the explicit power to make equalization grants to provincial governments. One province advocated that, instead of equalization grants to governments, there be established a basic income for all Canadians.

While some differences of views were expressed, the First Ministers agreed that the Continuing Committee of federal and provincial officials be instructed to consider further how these principles, if formally accepted, might be applied in a revised constitution and, in particular, to consider the alternative method of their application to the taxation of estates, transactions and real property. Certain provinces expressed the view that death duties and real property taxes should be excepted from the principle of access.

The Conference recognized that the discussions on the use by Parliament and the legislatures of their taxing powers should proceed concurrently with the constitutional discussions, and that such discussions would be of continuing importance in relation to the discharge by governments of their constitutional responsibilities."

During its consideration of the taxation of estates (death duties) and the taxation of transactions (sales tax), in accordance with the instructions from the Constitutional Conference, the Continuing Committee identified a number of alternative ways for meeting the objectives stated above. It became apparent to the Committee that, before an adequate report could be given to First Ministers, the many implications of the various alternatives would have to be identified and assessed. It was also concluded in the Committee that this detailed analysis was of a very specialized and technical nature, and that the most effective way of proceeding would be to establish sub-committees composed of experts in these tax fields which could report to the Continuing Committee in respect of these matters. Two sub-committees were therefore set up with the following terms of reference:

tions fédérales-provinciales plus adéquates et à intervalles plus régulières.

On reconnaît que le principe de l'accès général à tous les champs d'imposition ne permettrait pas à tous les gouvernements de répondre de la même façon à leurs obligations constitutionnelles. Par conséquent, le Parlement doit posséder le pouvoir explicite d'octroyer des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux. Une province propose que l'on remplace les versements de péréquation aux gouvernements provinciaux par un régime de revenu garanti pour tous les Canadiens.

Malgré certaines divergences de vues, les premiers ministres ont convenu de charger le Comité permanent des fonctionnaires (fédéraux et provinciaux) d'étudier plus à fond la façon dont ces principes pourraient, s'ils étaient formellement acceptés, s'appliquer dans une constitution révisée. Plus particulièrement, le Comité permanent devra étudier comment ces principes s'appliqueraient à l'imposition des successions, des transactions et de la propriété foncière. Certaines provinces ont d'avis que les droits successoraux et l'impôt foncier devraient faire exception au principe de l'accessibilité.

Les premiers ministres ont convenu que les discussions sur l'emploi que fera le Parlement et les Assemblées législatives de leurs pouvoirs d'imposer devraient se poursuivre parallèlement aux discussions constitutionnelles et que ces discussions sont importantes pour les mesures à prendre par les gouvernements pour satisfaire à leurs obligations constitutionnelles.

Dans le cours de son étude de l'imposition des biens transmis par décès (droits successoraux) et de celle des transactions (taxe de vente), et conformément aux directives reçues de la Conférence constitutionnelle, le Comité permanent a relevé un certain nombre de méthodes qui pourraient être adoptées pour atteindre aux objectifs susmentionnés. Le Comité s'est clairement rendu compte qu'avant de présenter un rapport satisfaisant aux premiers ministres, il faudrait reconnaître et évaluer les nombreuses implications des diverses méthodes possibles. Le comité est également arrivé à la conclusion que cette analyse détaillée présente un caractère très spécialisé technique, et que la meilleure façon de procéder serait d'établir des sous-comités composés de spécialistes de ces champs d'imposition, qui pourraient faire rapport au Comité permanent à cet égard. En conséquence, on a créé deux sous-comités auxquels on a confié le mandat suivant:

The Sub-Committee on Sales Taxes was charged with the responsibility of exploring alternative ways of ensuring that provincial sales taxes would apply only "within the province", with particular reference to the following alternatives:

- (1) Confining provincial transactions taxes to the direct level;
- (2) Confining provincial transactions taxes to the retail level;
- (3) Confining provincial transactions taxes to the goods and services used and consumed within the province.

The Sub-Committee on Death Duties was charged in the following terms of reference:

- (1) To identify the implications of exclusive federal jurisdiction;
- (2) To identify the implications of exclusive provincial jurisdiction;
- (3) To identify the implications of concurrent jurisdiction;
- (4) In examining (1) and (3) to consider the problem of relating federal estate tax laws to the Civil Code.

The Sub-Committees have to date each had a meeting at which they had a preliminary discussion of the matters referred to them and identified a number of implications, advantages and disadvantages which apply to various alternatives under review. They have submitted interim reports which were considered by the Continuing Committee at its last meeting. The Continuing Committee concluded that it would be important for the Sub-Committees to pursue their studies in an effort to arrive at a technical evaluation of the implications.

The Continuing Committee agreed that it would report in detail to First Ministers on the questions after the Sub-Committees had been able to complete their investigations.

Extrait du Document 149  
Conclusions of first Working Session  
CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE  
PREMIÈRE SÉANCE DE TRAVAIL  
JUNE 11-12, 1969  
OTTAWA

#### REPORT ON THE CONCLUSIONS OF THE MEETING

Prime Ministers and Premiers held their First Working Session in Ottawa on June 11 and 12, 1969.

The agenda of the meeting was as follows:

1. Distribution of Powers in the Constitution:

On a confié au Sous-comité de la taxe de vente la charge d'étudier diverses formules susceptibles d'assurer que la taxe de vente provinciale ne s'appliquera qu'à l'intérieur de la province, en se penchant d'abord sur les possibilités suivantes:

1. confiner les taxes de vente provinciales au niveau de l'imposition directe;
2. confiner les taxes de vente provinciales au niveau des ventes au détail;
3. confiner les taxes de vente provinciales aux biens et aux services consommés et utilisés à l'intérieur de la province.

Le Sous-comité des droits successoraux s'est vu confier le mandat suivant:

1. mesurer les implications d'une compétence fédérale exclusive;
2. mesurer les implications d'une compétence provinciale exclusive;
3. mesurer les implications d'une compétence concurrente;
4. tout en étudiant 1. et 3., examiner le problème que pose la corrélation des lois fédérales relatives à l'impôt sur les biens transmis par décès avec le Code civil.

Les sous-comités ont jusqu'ici tenu chacun une réunion où ils ont eu une discussion préliminaire des questions dont on les avait saisis, et où ils ont déterminé un certain nombre d'implications, d'avantages et d'inconvénients qui découlent des différentes solutions à l'étude. Ils ont ensuite présenté des rapports intérimaires que le Comité permanent a examinés lors de sa dernière réunion. Celui-ci en est venu à la conclusion qu'il est fort important que les sous-comités continuent leurs études afin d'en arriver à une évaluation technique de ces implications.

Le Comité permanent convient qu'il devra préparer un rapport détaillé de ces questions à l'usage des premiers ministres, après que les sous-comités auront été en mesure de terminer leurs études.

Extrait du document 149  
Rapport sur les conclusions de la réunion  
CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE  
PREMIÈRE SÉANCE DE TRAVAIL  
LES 11 ET 12 JUIN 1969  
OTTAWA

#### RAPPORT SUR LES CONCLUSIONS DE LA RÉUNION

Les premiers ministres ont tenu leur première séance de travail à Ottawa, les 11 et 12 juin 1969.

L'ordre du jour de la réunion était le suivant:

1. Répartition des compétences dans la constitution:

- (a) The Taxing Powers
- (b) The Spending Powers
- 2. Constitutional Aspects of Regional Disparities
- 3. Progress Reports from Committees of Ministers
- 4. Programme of Work for the Constitutional Review
- 5. Other Business

#### Item 1—General

In the consideration of this item, all governments noted that the present discussions about the taxing and spending powers were subject to a satisfactory division of powers being developed. The Government of Canada and several provinces were concerned that any agreement on the taxing and spending powers was subject to a distribution of legislative powers which would ensure a strong central government. Some provinces made the point that federalism also meant strong provincial governments.

#### Agenda Item 1a) —

With one exception, the First Ministers agreed that Parliament and the provincial legislatures should generally have access to all tax fields, the power of the Parliament of Canada applying across the country and the power of each provincial legislature applying within that province. In applying this principle, the following objectives were accepted:

- (i) The "within the province" limitation of provincial taxing powers should generally be applied with respect both to direct and indirect taxes, so as to protect the taxpayer against the taxation of his income, property or purchases by more than one province.
- (ii) The taxing powers of both Parliament and the provincial legislatures should be limited so as to avoid the erection of "tax barriers" to interprovincial trade, and the power to impose customs duties should continue to be confined to Parliament alone.
- (iii) Considering that both Parliament and the provincial legislatures would have access in general to the same sources of tax revenue, there should be more regular and adequate federal-provincial consultations.

- a) Les pouvoirs d'imposer
- b) Les pouvoirs de dépenser

- 2. Aspects constitutionnels des disparités régionales
- 3. Rapports préliminaires des comités ministériels
- 4. Programme de travail de la révision constitutionnelle
- 5. Autres questions

#### Ordre du jour—Article 1—

##### Considérations générales

En étudiant cette question, tous les gouvernements font remarquer que les discussions actuelles au sujet des pouvoirs d'imposer de dépenser sont subordonnées à l'élaboration éventuelle d'une répartition des compétences satisfaisante. Le gouvernement du Canada et plusieurs gouvernements provinciaux soulignent que toute entente au sujet des pouvoirs d'imposer et de dépenser est subordonnée à une répartition des compétences législatives garantissant l'existence d'un gouvernement central fort. Certaines provinces déclarent que le fédéralisme suppose aussi l'existence de gouvernements provinciaux forts.

#### Ordre du jour—Article 1 a)

A une exception près, les premiers ministres se sont entendus pour dire que le Parlement et les Assemblées législatives devraient en général avoir accès à tous les champs d'imposition, la compétence du Parlement s'appliquant à l'ensemble du Canada et la compétence de chaque Assemblée législative à l'intérieur de la province. En application de ce principe, les objectifs suivants ont été acceptés:

- (i) La restriction à l'effet que les pouvoirs provinciaux d'imposer ne s'appliquent que «dans la province» devrait en général être mise en œuvre dans les impôts directs et indirects, de façon à protéger le contribuable contre l'imposition de son revenu, de ses biens ou de ses achats par plus d'une province.
- (ii) Les pouvoirs d'imposer du Parlement et des Assemblées législatives devraient être limités afin d'éviter que ne s'érigent des barrières tarifaires au détriment du commerce interprovincial. Le pouvoir de prélever des tarifs douaniers devrait continuer à être réservé exclusivement au Parlement.
- (iii) Étant donné que le Parlement et les Assemblées législatives auraient généralement accès aux mêmes sources fiscales, il devrait y avoir des consultations fédérales-provinciales plus adéquates et à intervalles plus réguliers.



It was recognized that the principle of general access to all tax fields would not enable provincial governments equally to discharge their constitutional responsibilities, and therefore Parliament should have the explicit power to make equalization grants to provincial governments. One province advocated that, instead of equalization grants to governments, there be established a basic income for all Canadians.

While some differences of views were expressed, the First Ministers agreed that the continuing Committee of federal and provincial officials be instructed to consider further how these principles, if formally accepted, might be applied in a revised constitution and, in particular, to consider the alternative method of their application to the taxation of estates, transactions and real property. Certain provinces expressed the view that death duties and real property taxes should be accepted from the principle of access.

The Conference recognized that the discussions on the use by Parliament and the legislatures of their taxing powers should proceed concurrently with the constitutional discussions, and that such discussions would be of continuing importance in relation to the discharge by governments of their constitutional responsibilities.

enda Item 1 b) —

The second major item of discussion concerned the exercise of the spending power of Parliament of Canada. Most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals or to institutions should not be subjected to any constitutional limitation; one province, however, reserved its position until the question of the distribution of powers had been dealt with. Some other provinces expressed the view that this federal power should in practice be exercised in consultation with the provinces. It was also noted that some differentiation of institutions might be required before this principle could be finally accepted.

There was general agreement that there should be no constitutional restriction on the power of the Parliament of Canada to make conditional grants to provincial governments; one province, however, expressed the view that the establishment of a negative income tax plan, administered by the Govern-

On reconnaît que le principe de l'accessibilité générale à tous les champs d'imposition ne permettrait pas à tous les gouvernements de répondre de la même façon à leurs obligations constitutionnelles. Par conséquent, le Parlement devra posséder le pouvoir explicite d'octroyer des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux. Une province propose que l'on remplace les versements de péréquation aux gouvernements provinciaux par un régime de revenu garanti pour tous les Canadiens.

Malgré certaines divergences de vues, les premiers ministres ont convenu de charger le Comité permanent des fonctionnaires (fédéraux et provinciaux) d'étudier plus à fond la façon dont ces principes pourraient, s'ils étaient formellement acceptés, s'appliquer dans une constitution révisée. Plus particulièrement, le Comité permanent devra étudier comment ces principes s'appliqueraient à l'imposition des successions, des transactions et de la propriété foncière. Certaines provinces sont d'avis que les droits successoraux et l'impôt foncier devraient faire exception au principe de l'accessibilité.

Les premiers ministres ont convenu que les discussions sur l'emploi que font le Parlement et les Assemblées législatives de leurs pouvoirs d'imposer devraient se poursuivre parallèlement aux discussions constitutionnelles et que ces discussions sont importantes pour les mesures à prendre par les gouvernements pour satisfaire à leurs obligations constitutionnelles.

Ordre du jour—Article 1 b):

Le deuxième sujet important à l'ordre du jour touchait l'emploi du pouvoir de dépenser du Parlement du Canada. La plupart des délégations sont tombées d'accord pour affirmer que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus ou aux institutions ne devrait faire l'objet d'aucune restriction constitutionnelle. Toutefois, une province a décidé de réserver sa position sur le sujet jusqu'à ce que l'on ait traité de la répartition des compétences. D'autres provinces ont exprimé l'avis que ce pouvoir fédéral devrait, dans la pratique, être exercé en consultation avec les provinces. On a également noté qu'il serait peut-être nécessaire d'établir certaines distinctions entre les institutions avant que ce principe puisse être accepté de façon définitive.

On admet généralement qu'il ne devrait y avoir aucune restriction constitutionnelle au pouvoir du Parlement du Canada d'octroyer des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux. Cependant, une province a exprimé l'avis qu'un impôt négatif sur le revenu, administré par le gouvernement du

ment of Canada, would make such payments unnecessary.

Extracted from document 75

A briefing paper on discussions within the Continuing Committee of Officials (pages 50, 51)

#### 5. Allocation of Sources of Revenue —

One general principle was seen by many to be very basic to the distribution of powers: the federal and provincial governments should have sufficient sources of revenue to enable them to discharge their constitutional responsibilities. While this principle seems to offer little difficulty, when stated in these general terms, variations in view appear concerning its practical implications:

(a) The observation was made that the distribution of responsibilities and the allocation of revenue sources are not in balance under the present Constitution, leaving the provinces with a financial problem. A contrasting view was that the provincial governments' access to tax fields is generally comparable in quantitative terms to that of the Federal Government.

(b) One interpretation of this general principle would seem to be that if a new distribution of responsibilities and powers is settled upon, then a new allocation of revenues would be called for. Certain suggestions were made concerning the method of allocating revenues:

—one view was that not only sources of revenue but shares of the revenues collected should be allocated by the Constitution;

—a further suggestion was that both levels of government should have access to the major sources of revenue, leaving very few sources to the exclusive use of one level or the other. An elaboration of this view was that an intergovernmental commission might be established to make recommendations concerning the sharing of revenues from jointly occupied tax fields.

(c) A related point of view advanced by some delegations is that under new constitutional arrangements, one government should not be enabled to influence the legislative actions of other governments within their own jurisdictions through the exercise of its spending power. At the

Canada, éliminerait la nécessité de versements.

Extrait du document 75.

Document d'information sur les délibérations du Comité permanent des fonctionnaires (pp. 54-55)

#### 5. Répartition des sources de revenu

Aux yeux de plusieurs membres du Comité un principe général semblait tout à fait fondamental pour la répartition des pouvoirs, savoir: les gouvernements fédéral et provinciaux devraient avoir suffisamment de sources de revenu pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles. Même si l'énoncé général de ce principe ne semblait pas soulever de difficultés, il a donné lieu à des divergences de vues quant à ses implications pratiques.

a) On a soutenu d'une part que ce partage des responsabilités et la répartition des sources de revenus ne sont pas en équilibre aux termes de la constitution actuelle et que ceci pose un problème financier aux provinces. D'autre part on a fait remarquer que les gouvernements provinciaux ont accès à des champs d'imposition dont le rendement est comparable à celui des taxes et impôts du gouvernement fédéral.

b) D'après une interprétation de ce principe général, toute nouvelle répartition des responsabilités et compétences devrait être accompagnée d'une nouvelle répartition des revenus. A cette fin, on a suggéré diverses façons de répartir les revenus:

—Selon un point de vue la constitution devrait répartir non seulement les sources de revenu ou champs d'imposition mais encore devrait faire le partage des revenus effectivement perçus.

—D'après un autre point de vue les deux ordres de gouvernement devraient avoir accès aux grandes sources de revenu, laissant un très petit nombre de sources à l'usage exclusif de l'un ou de l'autre palier. En plus, on pourrait mettre sur pied une commission intergouvernementale ayant pour tâche de faire des recommandations aux gouvernements au sujet du partage des revenus provenant des champs d'imposition occupés conjointement.

c) Certaines délégations ont exprimé l'opinion qu'aux termes d'une constitution renouvelée un gouvernement ne devrait pas pouvoir influencer sur les actes législatifs d'autres gouvernements dans le cadre de leur compétence propre en ayant recours à son pouvoir de dépenser.

same time, some delegations expressed the view that the central government must have the powers and financial resources to enable it to contribute effectively to the redistribution of income within the country and to the reduction of economic and social disparities from one region to another.

deniers publics. D'autre part, certaines délégations ont fait remarquer que le gouvernement central devait avoir les pouvoirs et les ressources financières lui permettant de participer efficacement à la redistribution du revenu au Canada et à la réduction des écarts économiques et sociaux d'une région à l'autre.



## APPENDIX "F"

TABLE ON PAGE 8 OF "THE TAXING POWERS AND THE CONSTITUTION OF CANADA" REVISED TO SHOW FIGURES FOR 1969-70

	Estimated Total Revenues of all Governments Combined 1969-70  \$000,000	Share of Total 1969-70 Revenues Collected by	
		(a)	(b)
		Federal Government  %	Provincial- Municipal Government  %
1. Consumption (sales) taxes.....	6,349	50	50
2. Personal income tax.....	7,774	72	28
3. Property taxes.....	3,237	0	100
4. Corporation income tax.....	3,606	79	21
5. Customs revenue.....	815	100	
6. Natural resource revenues.....	592	0.3	97.7
7. Estate tax/succession duties.....	235	22	78
8. Miscellaneous tax and other revenues from own sources.....	3,612	36	64
9. Total.....	26,220	52.6	47.4

## APPENDICE «F»

TABLEAU DE LA PAGE 8 DE LA BROCHURE «LES POUVOIRS D'IMPOSER ET LA CONSTITUTION DU CANADA» RÉVISÉ POUR INCLURE LES CHIFFRES DE 1969-1970

	Part des revenus de 1969-1970 dévolus:		
	Estimation du revenu global de tous les gouvernements 1969-1970	a) au gouvernement fédéral	b) aux gouvernements provinciaux aux municipalités
	\$000,000	%	%
1. Taxes sur la consommation (vente).....	6,349	50	50
2. Impôt sur le revenu des particuliers.....	7,774	72	28
3. Impôts sur la propriété.....	3,237	0	100
4. Impôt sur le revenu des corporations.....	3,606	79	21
5. Droits de douane.....	815	100	0
6. Revenus tirés des ressources naturelles.....	592	0.3	97.7
7. Impôt sur les biens transmis par décès/Droits successoraux....	235	22	78
8. Impôts divers et autres revenus de propres ressources.....	3,612	36	64
9. Total.....	26,220	52.6	47.4

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

---

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

# INSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Coprésidents*

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 7**

---

THURSDAY, JUNE 25, 1970

LE JEUDI 25 JUIN 1970

---

WITNESSES—TÉMOINS

(See *Minutes of Proceedings*)

(Voir les *Procès-verbaux*)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*coprésidents*

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

<sup>1</sup> Cameron,  
<sup>2</sup> Ferguson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
<sup>4</sup> Langlois,

MacDonald,  
<sup>3</sup> Thompson,  
Yuzik—10.

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Alexander,  
Allmand,  
Asselin,  
Baldwin,  
Breau,  
Brewin,

Dinsdale,  
Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,

Lewis,  
Marceau,  
McQuaid,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Woolliams—20.

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick J. Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*

<sup>1</sup> Replaced Senator Connolly (Ottawa West) on June 25, 1970.

<sup>1</sup> Remplace le Sénateur Connolly (Ottawa Ouest) le 25 juin 1970.

<sup>2</sup> Replaced Senator Cook on June 25, 1970.

<sup>2</sup> Remplace le Sénateur Cook le 25 1970.

<sup>3</sup> Replaced Senator Lang on June 25, 1970.

<sup>3</sup> Remplace le Sénateur Lang le 25 1970.

<sup>4</sup> Replaced Senator Phillips (Rigaud), on June 25, 1970.

<sup>4</sup> Remplace le Sénateur Phillips (Rigaud) le 25 juin 1970.



ORDER OF REFERENCE OF  
THE SENATE

Extract from the *Minutes of Proceedings*  
of the Senate.

THURSDAY, June 25, 1970

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald  
moved, seconded by the Honourable  
Senator Smith:

That the names of the Honourable  
Senators Cameron, Fergusson, Thomp-  
son and Langlois be substituted for  
those of the Honourable Senators  
Connolly (*Ottawa West*), Cook, Lang  
and Phillips (*Rigaud*) on the list of  
Senators serving on the Special Joint  
Committee of the Senate and House of  
Commons on the Constitution of  
Canada; and

That a Message be sent to the  
House of Commons to acquaint that  
House accordingly.

The question being put on the mo-  
tion, it was—

Resolved in the affirmative.

ATTEST.

*Le greffier du Sénat,*  
ROBERT FORTIER,  
*Clerk of the Senate.*

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat.

Le JEUDI 25 juin 1970

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McDonald pro-  
pose, appuyé par l'honorable séná-  
teur Smith:

Que les noms des honorables séná-  
teurs Cameron, Fergusson, Thompson  
et Langlois soient substitués à ceux  
des honorables sénateurs Connolly  
(*Ottawa-Ouest*), Cook, Lang et Phil-  
lips (*Rigaud*) sur la liste des sénateurs  
faisant partie du Comité mixte spé-  
cial du Sénat et de la Chambre des  
communes sur la constitution du Ca-  
nada; et

Qu'un message soit transmis à la  
Chambre des communes pour l'en in-  
former.

Étant posée la question sur la mo-  
tion, elle est—

Résolue par l'affirmative.

ATTESTÉ:



ext]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, June 25, 1970  
(10)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 4:50 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senator Lamontagne.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Breau, Brewin, Gibson, Hogarth, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid and Osler.—(10).

*Witnesses:* Mr. A. W. Johnson, Secretary of the Treasury Board; Mr. C. D. Allen, Assistant Director, Planning and Development, Canada Pension Plan, Department of National Health and Welfare; *from the Privy Council Office, Constitutional Review Section:* Dr. B. L. Strayer, Director; and Mr. K. Lysyk, Adviser.

*Attending:* Mr. David L. McWilliam, Legal Adviser to the Committee.

The Joint Chairman introduced Mr. Strayer who supplied answers to questions in connection with "The Taxing Powers of the Constitution of Canada", asked at the meeting of June 23, 1970.

was

*agreed*,—That the table showing the percentage of total revenues collected by the Federal Government and Provincial-Municipal Governments, 1964-65 to 1968-69, prepared by the Department of Finance, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "G")

Mr. Strayer was questioned after which he was excused.

## PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 25 juin 1970  
(10)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit cet après-midi à 4h 50. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Présents:*

*Représentant le Sénat:* M. le sénateur Lamontagne.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Breau, Brewin, Gibson, Hogarth, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid et Osler.—(10).

*Témoins:* MM. A. W. Johnson, secrétaire du Conseil du Trésor; C. D. Allen, directeur adjoint, planification et développement, Régime de pensions du Canada, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social; *du Bureau du Conseil privé, Section de la révision constitutionnelle:* MM. B. L. Strayer, directeur et K. Lysyk, conseiller.

*Également présent:* M. David L. McWilliam, conseiller juridique du Comité.

Le coprésident présente M. Strayer qui répond aux questions des membres sur «Les pouvoirs d'imposer et la Constitution canadienne»; questions soulevées à la réunion du 3 juin 1970.

Il est

*Convenu*,—Que le tableau montrant la portion des revenus totaux perçue par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et municipaux de 1964-1965 à 1968-1969, préparé par le ministère des Finances, soit imprimé en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (Voir appendice «G»).

M. Strayer est interrogé par les membres qui lui permettent ensuite de se retirer.



The Joint Chairman introduced Mr. David L. McWilliam, Legal Adviser to the Committee.

The remaining witnesses were introduced. Mr. Johnson made a statement on "Income Security and Social Services" after which he and the other witnesses were questioned.

Later, the questioning being completed, the Joint Chairman thanked the witnesses on behalf of the Committee.

*Agreed*,—That the booklet entitled "Background Papers on Income Security and Social Services", prepared by the Secretariat of the Constitutional Conference, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "H")

At 5:35 p.m., on motion of Mr. Gibson, the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le coprésident présente M. David L. McWilliam, conseiller juridique du Comité.

Les autres témoins sont présentés. M. Johnson fait une déclaration sur «la sécurité du revenu et les services sociaux» après quoi il est interrogé, ainsi que les autres témoins, par les membres.

Plus tard, l'interrogatoire terminé, le coprésident remercie les témoins au nom du Comité.

*Il est convenu*,—Que la brochure intitulée «Documents de base sur la sécurité du revenu et services sociaux», rédigée par le Secrétariat de la Conférence constitutionnelle, soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour. (Voir appendice «H»).

A 5 h 35, sur une proposition de M. Gibson, la séance du Comité est levée jusqu'à la nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

erte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 25, 1970

550

**the Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, we have a quorum, and I think should get underway.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I wish to make motion. I move that the Committee give attention to bringing the British North American Act to Canada from Westminster as early as possible, and that a study be immediately begun as to what steps are necessary to accomplish this objective, and the study commence parallel with the other studies that are being made by this committee.

**the Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You pass us a text of the motion, I presume, Mr. Gibson, but there are two problems that I immediately.

First of all, while we do have a quorum for passing motions, we do not have a quorum for passing motions. We have not made any attempt to get such a quorum for today, because we were not expecting any motions.

Secondly, this I would think, is already automatically and completely included in our present terms of reference. I do not believe before that it is necessary or even desirable for us to have a special ruling on this, any more than it would be on any of the other subjects of our work. I think they are all there already, and it would not add anything to our work. I think it might just confuse people if we start having separate resolutions for each subject of our work. I think we might find that it adds an element of confusion, both for members and for the public.

Therefore, while I will not go so far as to take the motion out of order—especially in view of the fact that we will not be able to vote on it today in any event—I think that there is really no pressing need for such a motion.

**Mr. Brewin?**

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I just add to what you say about saying that it is out of order. It is certainly controversial. I think it is like putting the cart before the horse, and I would like to discuss such a motion fully. There is

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 juin 1970

• 1550

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, nous avons quorum, nous pouvons je crois, commencer nos travaux.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je désire présenter une motion. Je propose que le Comité considère le rapatriement le plus tôt possible de Westminster au Canada de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et entreprenne immédiatement une étude des moyens propres à ce fait, parallèlement aux autres études auxquelles se livre présentement notre Comité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous nous remettrez je suppose le texte de cette motion, monsieur Gibson, mais déjà, je vois deux problèmes.

D'abord, bien que nous ayons le quorum suffisant pour entendre les témoins, nous ne l'avons pas pour adopter une motion. Nous n'avons pas essayé de réunir un tel quorum, car nous ne nous attendions pas aujourd'hui à recevoir de motion.

Deuxièmement, votre proposition relève intégralement et automatiquement de notre mandat. Je la crois donc superflue, comme le serait une autre motion relative à tout autre aspect de notre travail. Nous ne ferions qu'embrouiller les gens en présentant des motions distinctes pour chaque aspect de notre travail.

Donc, sans dire pour autant que votre motion est irrecevable—surtout que nous ne serions pas en mesure de voter à ce sujet de toute façon aujourd'hui—je ne crois pas qu'il y ait un pressant besoin de présenter une telle motion.

**Monsieur Brewin?**

**M. Brewin:** Monsieur le président, vous dites que cette motion est irrecevable. Elle prête sans doute à discussion. Je crois qu'elle place la charrue devant les bœufs et j'aimerais discuter à fond une motion de ce genre,

[Text]

not a quorum, so I guess we should not waste time on it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will not accept the motion at the present time, but it is always possible for you to make it again in the future.

**Mr. Gibson:** I will renew it at the first opportunity.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There were several pieces of information asked for at the last meeting which were not at that time available.

One of these was a table of federal as contrasted with provincial and municipal shares of various kinds of taxes. This was not available to us before, for more than two years, I believe. It has now been prepared for us by the Department of Finance, and it is available for a range of years, 1964, 1965, through 1968 and through 1969. I can distribute this to members here present, and I would also suppose that we would like it attached as an appendix to today's minutes.

It was said earlier that it would be added at a future time. I think we will add it as an appendix to today's minutes, if that is agreeable to everybody.

There was a question asked as well, for which the officials on Tuesday did not have a ready answer. Dr. Strayer has come before us today to provide us with the answer to that question.

I believe it was Mr. Allmand's question, and I will let Dr. Strayer, who has already been introduced to us, give the answer.

**Dr. B. L. Strayer (Director, Constitutional Review Section, Privy Council Office):** Thank you, Mr. Chairman.

I should say first that I do not feel qualified, or perhaps even adequately prepared at this point, to go into many of the specifics of the constitutions of other federal states.

I did my best to review what we had considered at the time this paper was being prepared—the paper on taxing power—with respect to the questions, which I believe Mr. Allmand raised in the Committee the other day.

As I understand it, the questions which were raised were, first, whether we had examined other federal constitutions in relation to taxing powers, secondly, whether we found any examples of other federal constitutions imposing an upper limit on the collective taxing power of the federation and the component units, and, thirdly, whether we

[Interpretation]

mais comme nous ne sommes pas en nombre nous n'y consacrerons pas plus de temps.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous recevrons donc pas votre motion pour le moment, mais vous pourrez toujours la présenter plus tard.

**M. Gibson:** Je le ferai à la première occasion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Lors de dernière séance, nous avons demandé une certaine documentation qui n'était pas alors disponible.

Il y avait entre autres celles des contributions du fédéral, du provincial et du municipal aux diverses taxes. Ce tableau, qui nous manquait depuis deux ans, je crois, a été préparé à notre intention par le ministère des Finances à l'égard des années 1964 à 1969. Nous en remettons à chacun un exemplaire et suppose que vous voudrez qu'il soit annexé au procès-verbal d'aujourd'hui.

Nous avons dit plus tôt qu'il serait annexé une date ultérieure. Je crois que nous l'annexerons au procès-verbal d'aujourd'hui, nul n'y voit d'objection.

On a en outre posé une question à laquelle les hauts fonctionnaires n'étaient pas prêts à répondre mardi. M. Strayer est ici pour faire aujourd'hui.

Il s'agissait, je crois, d'une question posée par M. Allmand et je vais laisser M. Strayer, que vous connaissez tous, lui répondre.

**M. B. L. Strayer (directeur de la Section de la revue de la Constitution, Bureau du Conseil privé):** Merci, monsieur le président.

Sachez tout d'abord que je ne me reconnais pas la compétence, ou même, que je ne me sens pas suffisamment préparé en ce moment pour entrer dans les détails des constitutions des autres États fédéraux.

J'ai revu du mieux que j'ai pu ce que nous avons étudié au temps où nous avons reçu ce document sur les pouvoirs d'imposer à l'égard des questions que M. Allmand a soulevées au Comité l'autre jour.

On voulait, je crois, savoir si, premièrement, nous avions étudié d'autres constitutions fédérales à l'égard des pouvoirs d'imposer, deuxièmement, si nous avions trouvé d'autres exemples de constitutions fédérales fixant une limite supérieure aux pouvoirs collectifs d'imposer de la fédération et de ses unités constitutives, et, troisièmement, si nous avions



[Texte]

und examples of some sort of formalization of federal state or federal-provincial consultation or co-ordination of the use of the taxing power. If I could make a few general comments on the results of our inquiries at that time, I shall try to do so.

We looked most closely at the experience of the United States and Australia, because of various similarities in background and practice and kinds of taxation which could be identified in those two federal states.

In the case of the United States, the taxing power is largely concurrent, and therefore we could say that, to a large extent, the principle of equal access applies.

There is a major exception to this, at least major in legal terms, although not perhaps major in practical terms. That is that the Congress of the United States has no power to impose direct taxes except the income tax. This is really results from a provision which is put in Section 9, subsection 4, of the U.S. Constitution, which says that any direct tax imposed by Congress had to be imposed in proportion to population.

This made it practically impossible to impose direct taxes. That is, the way that the tax was done in any particular state would have to relate to the relative population of that state.

I believe this was put in the constitution with the objective of protecting the southern slaveholders who were afraid that the northern congressmen might impose heavy taxes on slave estates in the South, and by framing a limitation of federal power in this way, it made it impossible to impose the property tax.

It also made it impossible to impose income tax, and this required an amendment to the Constitution in 1913, the 16th Amendment, to permit Congress to impose income tax. As a result, there is a very large measure of overlap between federal and state powers. We have understood it from our examination of the situation, there is relatively little in the way of formalized co-ordination of taxing practices, and there is very little in the way of formal equalization by the federal government of state revenues. There is a system...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Except in so far as conditional grants are concerned.

M. Strayer: That is right. There is a very extensive system of conditional grants from the federal government to the states, and

[Interprétation]

trouvé des exemples d'une certaine consultation ou coordination entre l'État fédéral et les États provinciaux sur l'utilisation des pouvoirs d'imposer. Permettez-moi d'abord quelques observations générales sur les résultats de nos recherches.

Nous avons étudié soigneusement l'expérience des États-Unis et de l'Australie, vu qu'elle présentait certaine ressemblance tant du point de vue de l'arrière-plan que celui de la pratique et du genre d'imposition, que nous étions en mesure de relever dans ces deux États fédéraux.

Aux États-Unis, les pouvoirs d'imposer sont d'emblée concurrents et l'on peut dire que dans une grande part, le principe d'égalité d'accès s'applique.

Il y a toutefois une exception importante sur ce point, importante en tout cas en termes juridiques, bien qu'elle ne le soit peut-être pas autant du point de vue pratique. C'est que le congrès des États-Unis n'a aucun pouvoir d'imposer des taxes directes, exception de l'impôt sur le revenu. Cette particularité résulte des dispositions qui ont été intégrées à l'article 9, paragraphe 4 de la Constitution des États-Unis qui porte que toute taxe imposée par le Congrès doit être imposée en rapport avec la population.

Ce principe rendait pratiquement impossible l'imposition de toute taxe directe. C'est-à-dire que la façon dont la taxe serait imposée dans un État donné devrait être en rapport avec la population relative dudit état.

Cette disposition fut intégrée, je crois, dans la Constitution en vue de protéger les propriétaires du Sud qui craignaient que les *Congressmen* du Nord imposent de lourdes taxes sur les propriétés du Sud, et en assignant ainsi des limites aux pouvoirs du fédéral, il l'empêchait d'imposer des taxes foncières, mais il empêchait aussi du même coup l'impôt sur le revenu. Il s'agit d'un amendement à la Constitution, apporté en 1913 et dit le 16<sup>e</sup> amendement qui permet au Congrès de prélever l'impôt sur le revenu. En conséquence, il y a dans une grande mesure empiètement entre le fédéral et les États. nous avons relevé très peu de signes d'une coordination à l'égard des pratiques fiscales, et très peu de signes également à l'égard d'une égalisation formelle par le gouvernement fédéral des revenus des États. Il existe un système...

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Sauf en ce qui a trait aux subventions conditionnelles.

M. Strayer: C'est exact. Il existe un système fort élaboré de subventions conditionnelles accordées par le gouvernement fédéral aux

*[Text]*

these to some extent have equalization factors built into them. However, apart from that, there is no general system of equalization.

In Australia there again is a fair measure of concurrency, the main exception being that the states are limited in the kinds of taxation that they can impose on sales.

The federal government has exclusive jurisdiction over customs and excise. The term "excise" has been construed rather broadly to keep the states out of virtually any form of taxation on transactions in goods—any place between the manufacturer and the ultimate consumer.

The situation is very similar in many respects to ours in that effect, under the B.N.A. Act. The states are perhaps somewhat more limited in the kinds of sales tax they can use. They cannot use the kind of sales tax that is very common to the provinces here.

However, Australia has other interesting features. The states have been essentially removed from the income tax field, because the Commonwealth Parliament has occupied that field and through a series of measures back during the second world war, effectively removed the states from the field of income tax.

## • 1600

There is a Commonwealth Grants Commission which is set up by an act of the Commonwealth Parliament and which is appointed by the Commonwealth Government. It makes recommendations on grants to the states and tax sharing with the states, particularly in the income tax field. Its duties are essentially to make recommendations on the equalization formula, and on the division of the income tax to which the states would be entitled. So that there is a formalized system of division of revenues there, not through the constitutional division of powers but through the operations of the Commonwealth Grants Commission. The Commonwealth Grants Commission, of course, makes recommendations to Parliament which are apparently virtually always accepted by the Commonwealth Parliament and, of course, this whole thing is backed up by federal state conferences of one sort and another at which the states and the federal government put forth their particular points of view.

Moving from Australia just very briefly to two or three other constitutions, the Constitu-

*[Interpretation]*

États et qui, dans une certaine mesure, entraîne une certaine égalisation. Toutefois, cette particularité mise à part, il n'y a pas de système général d'égalisation.

En Australie, il y a là aussi une bonne dose de concurrence, l'exception principale consistant en ce que les États sont limités dans les genres de taxe qu'ils peuvent imposer sur les ventes.

La compétence du gouvernement fédéral est exclusive en matière de douanes et d'accises. Le terme « accises » a été interprété de façon assez large pour tenir les États virtuellement à l'écart de toutes méthodes d'imposition sur les transactions de marchandises, à toute étape entre le fabricant et consommateur.

En fait, cette situation ressemble assez à celle où nous nous trouvons nous-mêmes en vertu de loi de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Peut-être les États sont-ils un peu plus limités dans le genre de taxe de vente auquel ils peuvent recourir. Ils ne peuvent pas utiliser le genre de taxe de vente qui se rencontre couramment ici dans les provinces.

Toutefois, le régime australien présente d'autres caractéristiques intéressantes. Les États ont été essentiellement soustraits au domaine de l'impôt sur le revenu, parce que le Parlement du Commonwealth a occupé ce domaine et, fort d'une série de mesures prises au cours de la deuxième guerre mondiale, effectivement expulsé les États de ce domaine de l'impôt sur le revenu.

Il existe une commission des subventions du Commonwealth qui a été établie en vertu d'une loi du Parlement du Commonwealth qui est nommée par le Gouvernement du Commonwealth. Elle présente aux États ses recommandations à l'égard des subventions du partage des taxes avec les États, surtout en ce qui a trait au domaine de l'impôt sur le revenu. Ces attributions consistent essentiellement à faire des recommandations sur cette formule d'égalisation et sur la division de l'impôt sur le revenu à laquelle les États pourraient prétendre. De sorte qu'il existe un système de division des revenus, non pas par le truchement d'une répartition constitutionnelle des pouvoirs, mais par le fonctionnement même de la Commission des subventions du Commonwealth. Cette Commission il va sans dire, présente au Parlement ses recommandations, qui sont apparemment presque toujours acceptées et appuyées par les diverses conférences auxquelles assistent le fédéral et les États pour exposer leur point de vue respectif.

Un coup d'œil sur trois autres constitutions, celle de l'Inde, à propos de laquelle je

[texte]

of India, with which I do not pretend to be extremely familiar, does provide in the Constitution itself for a Finance Commission. Section 280 of the Indian Constitution creates a Finance Commission which is appointed by the President of the Republic of India. The Finance Commission makes recommendations on the division of income tax, the income tax being imposed by the federal Parliament. So the Finance Commission, of course, provides a mechanism for division of the income tax and I think as well certain export duties and they have worked out various formulae again related to the needs of the various states and to some extent their taxation capacities.

I might just mention one other form of coordination of taxing practice and policy, that may be found in the Constitution of the Federal Republic of Germany where in many taxing powers are concurrent over the whole field of taxation except for customs duties. However, in fact, the federal Parliament, the Bund Parliament, levies most of the taxes by legislation and the states or *Laender* administer the taxes so that most tax administration is in the hands of the states although the federal government establishes the taxing policy and lays down the rates of taxation. There are exceptions to this. There are some kinds of local taxes, including inheritance taxes, which the *Laender* governments impose. The Constitution itself provides for equalization and for sharing of tax revenues, and as a result of a recent amendment to the federal Constitution made in May 1969, the income and corporate taxes imposed under federal law are divided half and half; 50 per cent to the federal government, 50 per cent to the *Laender*. This is a process which is sometimes referred to as vertical equalization. The Constitution also requires that the turn-over tax, which is a kind of sales tax or transaction tax, which is imposed by federal law, be split with the states by a formula to be laid down by the Parliament of the Federal Republic. This is a law which must have the approval of the Bund House, the *Bundesrat*. Not all laws require the approval of the *Bundesrat*, but a certain kind of law does. The *Bundesrat* is composed, as you know, of representatives of the states, and this proves another system of coordination, as it were, of federal and state taxation, because the system of dividing

[Interprétation]

prétends pas être très au courant, prévoit dans sa Constitution même des dispositions relatives à une commission des finances. L'article 280 de la Constitution des Indes établit une Commission des finances qui est nommée par le président de la République de l'Inde. Cette Commission présente ses recommandations sur la répartition de l'impôt sur le revenu, impôt qui est prélevé par le Parlement fédéral. Cette Commission des finances comporte donc les rouages propres à la répartition de l'impôt sur le revenu et aussi, je crois, à celle de certains droits d'exportation, et ils ont là-bas en outre élaboré diverses formules en rapport avec les besoins des différents États et, jusqu'à un certain point, leurs pouvoirs d'imposer.

Un mot seulement d'une autre forme de coordination des pratiques et politiques fiscales, et on la trouve celle-là dans la Constitution de la République fédérale d'Allemagne où, en théorie, les pouvoirs d'imposer sont concurrents dans tous les domaines de la fiscalité, exception faite des droits douaniers. Toutefois, le Parlement fédéral, le *Bund Parliament* prélève en fait la majorité des taxes par le truchement de loi et les États ou *laender* administrent cette question de la fiscalité de sorte que la gestion de cette fiscalité repose en majeure partie dans les mains des États, bien que ce soit le gouvernement fédéral qui arrête la politique fiscale et établisse le barème d'impôt. Cette règle comporte des exceptions. Il y a certaines taxes régionales, y compris l'impôt sur les successions, qu'il revient au gouvernement *Laender* d'imposer. La Constitution stipule elle-même à l'égard de l'égalisation et de la répartition des revenus fiscaux, et, à la suite d'un récent amendement apporté en mai 1969 à la Constitution fédérale, les impôts prélevés sur le revenu et les corporations en vertu de la loi fédérale sont divisés à raison de 50 p. 100 pour le gouvernement fédéral et 50 p. 100 pour le gouvernement *Laender*. On qualifie parfois ce procédé d'égalisation verticale. La Constitution porte aussi que le *turnover tax* qui est une sorte de taxe de vente ou de transaction, et est également imposée par la loi fédérale, soit partagée avec les États suivant une formule qu'il incombe au Parlement de la République fédérale d'établir. Cette loi doit être approuvée par la Chambre haute, la *Bundesrat*. Toutes les lois ne doivent pas être approuvées par le *Bundesrat*, mais celle-ci le doit. La *Bundesrat* est composée, comme vous le savez, des représentants des États, ce qui permet ici encore de coordonner pour ainsi dire la politique du fédéral et celle des États, vu que le système de répartition du...



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The system does not work very well, though.

**Dr. Strayer:** Well, the system has been altered considerably in the last year and I have not seen any recent evidence as to how it is working out, but the Bundesrat approves the division of the turn-over tax. It also approves the system of what is sometimes called horizontal equalization, the kind of equalization which we have in Canada.

I might just make one other comment. The Swiss Constitution, as I understand it, has something of the system of the German Constitution in that the Constitution itself requires the division of certain tax revenues and also itself requires equalization, although it is left to the Council of States of the Swiss Confederation to lay down the particular formula for equalization.

I think, Mr. Chairman, that is all I can report at this time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Dr. Strayer. If I may express my wish, I see one or two hands, that is that unless you feel a question is very pressing, we will not have questions at this point because we are awaiting the presentation of our primary witnesses today, but perhaps if you have very brief questions of clarification or something of that kind, we should hear them. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** I was just wondering whether there was any comparative study available as a written document of the taxing powers of federal states?

**Dr. Strayer:** I think I could perhaps better suggest one or two things which are now available publicly as books. I think perhaps one of the best is a book by R. J. May, *Federalism and Fiscal Adjustment*, published by the Clarendon Press in 1969. This I think is perhaps one of the most up-to-date and comprehensive examinations of a number of federal states.

As far as the material which was developed for our purposes, I do not think it is in a form which would be particularly useful to the Committee as it is in bits and pieces.

**Mr. Allmand:** I was interested in the name of that textbook. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think we will have to have witnesses who are specialists on some of these foreign constitutions so if we do not get as clear an under-

[Interpretation]

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Ce système ne fonctionne pas très bien cependant.

**M. Strayer:** C'est-à-dire que ce système été appréciablement modifié au cours de l'année passée et je n'ai pas eu récemment nouvelles quant à son fonctionnement, mais le Bundesrat approuve la division de la taxe *turnover*. Elle approuve aussi le système qu'on appelle parfois l'égalisation horizontale de cette forme d'égalisation que nous avons en Canada.

Une dernière observation. La Constitution suisse ressemble un peu à celle de l'Allemagne, vu qu'elle exige elle-même la répartition de certains revenus fiscaux ainsi que l'égalisation; toutefois, il incombe au Conseil des États de la Confédération suisse d'arrêter la formule particulière de cette égalisation.

Je crois, monsieur le président, que ce sont là tous les renseignements dont je dispose pour le moment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Strayer. Je vois deux mains levées. Permettez-moi de vous dire que, pour le moment, à moins qu'il ne s'agisse de questions pressantes, il serait préférable de vous réserver pour un peu plus tard, vu que notre témoin principal présentera sous peu sa mémoire. Toutefois, s'il s'agit de brèves questions en vue d'obtenir certaines précisions, nous les entendrons. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Existe-t-il une étude comparative des pouvoirs d'imposer des divers États fédéraux?

**M. Strayer:** Je puis vous renvoyer à un ou deux ouvrages présentement sur le marché. Le meilleur ouvrage, je crois, celui de M. J. May, intitulé *Federalism and Fiscal Adjustment*, publié par Clarendon Press en 1969. C'est, je crois, le livre le plus à jour et l'étude la plus poussée qui ait été faite sur un certain nombre d'États fédéraux.

Quant à la documentation qui a résulté de nos recherches, elle n'est pas sous une forme qui serait d'une grande utilité au présent Comité car elle est plutôt fragmentée.

**M. Allmand:** Je vous remercie de m'avoir renvoyé à ce livre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il nous faudra, je crois, citer des témoins qui sont spécialisés dans certaines de ces constitutions étrangères. Donc, si pour le moment nous

[texte]

ending as we would like at this point of the German Constitution or the Australian, I think we can wait until some time next year and at that point we hope to get it.

Thank you very much, Dr. Strayer.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** I may add, Mr. Chairman, I would like to excuse myself for last Tuesday but I understand that I will have another opportunity to come on to put a few questions to Mr. Bryce.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, before calling on the next witness, I would like to introduce to all of you our legal adviser. On Tuesday we approved the appointment of Mr. David McWilliam as our legal adviser. Mr. McWilliam will be joining us shortly on a full-time basis for the current of our Committee hearings and work and I would just like to ask him to stand and be recognized.

Now, I would ask today's witnesses to come forward. Our subject today is income security and social services. The principal witness is Mr. A. W. Johnson, Secretary of the Treasury Board, who has been before us already on another subject. With him is Mr. Bryce, who has also appeared before us before, and Mr. D. C. Allen, Assistant Director, Planning and Development, Canada Pension Plan, Department of National Health and Welfare.

I do not think that at this stage Mr. Johnson needs any further introduction, so I would like him to begin his presentation of income security and social services. Mr. Johnson.

**Mr. A. W. Johnson (Secretary of the Treasury Board):** Thank you, Mr. Chairman. I will, if I may, do as I did the last time I appeared, and I will go through briefly the working paper on the Constitution to which I have been asked to speak.

It seems necessary whenever one attacks the subject of social security to try to define precisely what is meant. In the early pages of the working paper you will see that some attempts are taken to try to define or identify the elements that are involved rather than deal with more general terms such as social security or social welfare. Some people use the term social security very narrowly, some use it very widely. Some people use welfare services as being synonymous with social security, others do not. Consequently in this paper there has been some effort on pages 12 and 14 of the English version to define the

[Interprétation]

comprenons pas aussi bien que nous le voudrions la Constitution allemande ou australienne, nous pouvons je crois attendre jusqu'à l'an prochain, quand nous disposerons de ces témoignages.

Merci beaucoup, monsieur Strayer.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Permettez-moi, monsieur le président, de m'excuser pour mardi dernier, mais on m'a dit que j'aurais une autre occasion de poser quelques questions à M. Bryce.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, avant d'appeler le témoin suivant, permettez-moi de vous présenter notre conseiller juridique. Nous avons approuvé jeudi la nomination de M. David McWilliam, au titre de notre conseiller juridique. M. McWilliam sera bientôt attaché en permanence à notre Comité pour toute la durée de nos audiences et de notre travail et je lui demanderais de se lever pour que tous puissent bien le voir.

Je demanderais maintenant à notre témoin d'aujourd'hui de s'avancer. Nous parlons aujourd'hui de la sécurité du revenu et des services sociaux. Notre témoin principal est M. A.W. Johnson, secrétaire du Conseil du trésor, qui a comparu à l'égard d'un autre sujet. M. Bryce qui a également comparu devant ce Comité se trouve avec lui ainsi que M. D.C. Allen, directeur adjoint de la planification et de l'expansion, régime de pensions du Canada, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Je ne crois pas que M. Johnson ait pour le moment besoin d'une autre introduction et je lui demanderais donc de commencer dès maintenant son exposé sur la sécurité du revenu et les services sociaux. Monsieur Johnson.

**M. A. D. Johnson (secrétaire du Conseil du trésor):** Merci, monsieur le président. Comme je l'ai fait la dernière fois que je suis venu ici, je vous donnerai une idée générale du document relatif à la Constitution qu'on m'a demandé de vous présenter. Il semble nécessaire chaque fois qu'on s'attaque à cette question de la sécurité sociale, d'essayer de préciser exactement de quoi il s'agit. Vous pourrez constater que, dès les premières pages de ce document, nous nous sommes efforcés de définir les éléments en cause plutôt que de traiter la question en termes plus généraux comme la sécurité sociale ou le bien-être social. Certaines personnes attachent à cette expression de sécurité sociale un sens très précis, d'autres l'utilisent au sens plutôt large. Pour d'autres encore, les services de bien-être sont synonymes de sécurité sociale. Aussi, dans le présent document, nous nous sommes efforcés

## [Text]

two major aspects of the subject which are covered in this paper; first, income security and secondly, social services.

The essence of the definitions, you will recall from having read this paper, is this. Income security is a matter of supporting the incomes of people whose incomes are judged to be inadequate, or alternatively, of insuring persons against the loss of income due to certain hazards. One thinks, of course, of unemployment insurance, insurance against disability in the case of the Workmen's Compensation Plans, insurance against loss of income due to age or retirement, namely the Canada and Quebec Pension Plans.

## • 1610

So, under the main heading, and under the first heading of Income Security, you have two sets of measures, income support and income insurance. Social services are spoken of here in this paper as including the services provided by the state to individuals or families, or paid for by the state in their behalf, to ensure their health and social welfare. Several categories occur to one, namely, preventive or public health services, curative health services, and welfare services. These are discussed in the pages that follow. Then on page 16 there is a summary of the definitions of income security and social services as I have spoken to them very briefly.

The next several pages of the working paper summarize the provisions of the present constitution, both the British North America Act itself and the judicial interpretations of the constitution. The essence of this appears on page 18, and if I may take the liberty of being very general, it says essentially that the present constitution gives to the provinces substantially exclusive jurisdiction to legislate in the field of social services. It gives the provinces exclusive jurisdiction to establish income insurance plans, except where the constitution provides otherwise, and of course the exceptions are substantial and important ones, notably Unemployment Insurance and Old Age Pensions, Old Age and Disability Pensions, and associated benefits.

I will not attempt to speak to the judicial interpretation which has centered really on income insurance. I will simply complete this all too brief summary by observing that income support, involving as it does payments to persons, has generally been assumed to be within the competence both of Parliament and of the Provincial Legislature. This, of course, is providing that...

## [Interpretation]

aux pages 13 à 17 de la version française de définir les deux principaux aspects du sujet d'abord la sécurité du revenu et ensuite les services sociaux.

Nous disons, en somme, que la sécurité du revenu est une question qui revient à appuyer le revenu des gens lorsqu'il nous semble insuffisant ou, encore à assurer ces mêmes gens contre la perte de leur revenu attribuable aux imprévisibles. L'on songe bien sûr à l'assurance-chômage, l'assurance contre l'invalidité dans le cas des régimes d'accidents du travail, à l'assurance contre la perte de revenus par suite de la retraite, nommément les régimes de pensions du Canada et des rentes du Québec.

De sorte que sous la rubrique principale sécurité du revenu, vous découvrirez des sortes de mesures, les unes relatives au soutien du revenu, les autres, à l'assurance du revenu. Les services sociaux dont il s'agit dans le présent document comprennent ceux qui sont fournis par l'État aux particuliers, aux familles, ou payés en leur nom par l'État en vue d'assurer leur santé et leur bien-être social. Il y a plusieurs catégories, entre autres les services d'hygiène préventive ou d'hygiène publique, les services d'hygiène curative et les services de bien-être social. Ces catégories sont discutées au cours des pages qui suivent. À la page 16 se trouve un résumé des définitions de la sécurité du revenu et des services sociaux, dont j'ai parlé brièvement.

Les quelques autres pages du document de travail résument les dispositions de la présente Constitution, à la fois l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et les interprétations juridiques de la Constitution. Ce résumé se trouve en substance à la page 19 et on y dit essentiellement que la Constitution actuelle dote les provinces d'une compétence quasi exclusive en matière de législation dans le domaine des services sociaux. Elle dote les provinces d'une compétence exclusive pour établir des régimes d'assurance du revenu, sauf là où la Constitution en dispose autrement et bien sûr les exceptions sont de taille et très importantes, notamment l'assurance-chômage et la pension de vieillesse, les pensions d'invalidité et de vieillesse et les avantages qui y sont afférents.

Je n'essaierai pas d'exposer l'interprétation juridique qui s'appliquait en fait à l'assurance du revenu. Je vais tout simplement terminer cette trop brève esquisse en faisant observer que le soutien du revenu, qui suppose des versements faits aux personnes relève, tout au moins on l'a présumé généralement, de la compétence du gouvernement fédéral et des assemblées législatives provinciales. C'est une mesure, bien sûr, prévoit que...



[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** because of the undivided spending power.

**Mr. Johnson:** ...because of the spending power. I was just going to say that, sir.

I would draw to your attention a quotation from the Deputy Minister of Justice in 1950, page 26, which really gives you a summary of the major judicial discussions or deliberations on the issues which I have just mentioned here very briefly.

Then going on to page 34, beginning on page 34, having explored the constitutional provisions, the working paper on the Constitution then presents a perspective of the history of income security and social services measures during the 1920's, 1930's and through to the present. Essentially what emerges is familiar to all of you. During the 1920's and the 1930's it was assumed that the need for people who were not earning sufficient income was a matter for charity, for the whole community, with certain exceptions. Workmen's compensation schemes started relatively quite early, in the 1880's, and the provinces established mothers' allowances programs, and in the 1930's and for many years they have been active in the provision of dental care.

In 1927 the Parliament of Canada introduced the old age pension scheme, and in 1937 extended this to the blind. It was from 1940 to 1970, essentially in the post-war period, that one saw the major innovations in the field of income security and social services, with the Parliament of Canada unquestionably taking the lead. I will not go through the summary which has been here presented because you all know of the measures that have been put in place.

Under the heading of Income Support there are, of course, the family allowances. There are the old age pensions, disability pensions which were embraced in the Unemployment Insurance Scheme in 1955, 1956 which then became general. There were the old age gratuity pensions, and the guaranteed income supplements that were introduced relatively recently. On the Income Insurance side I saw the establishment of the Unemployment Insurance Scheme, and then after a period of time the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan.

On the Social Services side attention has been focused on the hospital and medical care services, although there are some social services which attach to the Canada Assistance Plan which was the successor to the Unemployment Insurance Scheme. The provinces have taken themselves, during this period, taken a great deal of initiative, although there was

[Interprétation]

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** A cause du pouvoir de dépenser non divisé.

**M. Johnson:** ...à cause du pouvoir de dépenser. J'allais le dire, monsieur.

Je vous signale les paroles prononcées par le sous-ministre de la Justice en 1950 (page 27) paroles qui résument effectivement les principales discussions et délibérations juridiques sur les questions que je viens de toucher brièvement.

Si maintenant on passe à la page 35, le document sur la Constitution nous présente en rétrospective l'histoire des mesures de sécurité du revenu et des services sociaux depuis 1920 jusqu'à nos jours. De 1920 à 1930, on supposait que le soin des particuliers dont le revenu était insuffisant était une question de charité qui incombait à la communauté, à quelques exceptions près. Les régimes d'assurances contre les accidents du travail ont été établis très tôt au cours des années 1880 et les provinces ont offert des programmes d'allocations aux mères nécessiteuses et au cours des années 1930, ces provinces se sont montrées très actives dans le domaine de la santé mentale.

En 1927, le Parlement du Canada a introduit le Régime de pensions de vieillesse et en 1937, il l'a étendu aux aveugles. C'est au cours des années 1940 à 1970, soit la période d'après guerre, qu'on a connu les principales innovations dans le domaine de la sécurité du revenu et des services sociaux, domaine où le Parlement du Canada a pris nettement l'initiative. Je ne passerai pas en revue le résumé qui vous a été présenté puisque vous connaissez toutes les mesures qui ont été établies.

Sous le titre de soutien du revenu, se rangeaient les allocations familiales. Il y avait aussi les pensions de vieillesse, les pensions d'invalidité, qui faisaient en 1955 l'objet du régime d'assistance au chômage, et qui devinrent générales en 1956. Il y avait aussi des pensions de vieillesse et des suppléments en vue d'un revenu garanti qui furent introduits relativement plus récemment. Du côté de l'assurance du revenu, on a vu apparaître l'assurance-chômage et puis les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Du côté des services sociaux, on s'est tourné vers les plans de soins médicaux et hospitaliers, bien qu'il y ait certains services sociaux d'attachés au régime d'assistance du Canada, le successeur du régime d'assistance au chômage. Durant cette période, les provinces n'ont pas manifesté beaucoup d'initiative, bien qu'en 1961 Québec ait établi un régime

## [Text]

established in 1961 in Quebec a schooling allowances program which preceded a similar scheme established by the Parliament of Canada in 1964. The Government of Newfoundland introduced a Parent Supplement Program in 1966, and in 1967 Quebec established its own family allowances scheme. These are the major exceptions to what generally seems, when one reviews the history, to have been a period during which Parliament took the initiative.

On page 52 one finds a summary of the federal and provincial expenditures in the field of income security and social services. It is enough for me to remind the committee that they represent, on the basis of 1967, 1968 figures, some 10½ per cent of the gross national product. They involve income support measures of a broad range, income insurance measures such as those I have described, and extensive social services.

The proposals for a constitution of the future are presented on page 58 and through the balance of the document. The Government established, as stated on page 58, what general considerations were motivating it in proposing the distribution of powers in these fields. And I might, if I may Mr. Chairman, just read briefly this paragraph.

These objectives... ought to result in a distribution of powers which will enable both Parliament and the provincial legislatures to contribute to the well-being of individual Canadians. The best—the most productive—form of income security, of course, is the creation of jobs and the stimulation of growing levels of income. The distribution of powers must enable the federal government, therefore, and within the context of the total economy, the provincial governments, to establish across Canada a climate of prosperity, innovation and growth. Next, and more directly related to income security and social services as we have defined them, the distribution of powers must enable governments to compensate for deficiencies in the distribution of the benefits of economic growth; to redistribute income when the impersonal forces of the economy result in a socially unacceptable distribution of income; and to provide income to and otherwise care for individuals and families who somehow are left out when the benefits of economic growth are allocated.

## [Interpretation]

d'allocations scolaires qui a précédé un régime similaire établi par le Parlement du Canada en 1964. Le gouvernement de Terre-Neuve a introduit en 1966 un programme de suppléments ou parent, et en 1967, Québec a établi son propre régime d'allocations familiales. Durant cette période au cours de laquelle le Parlement semble avoir pris nettement l'initiative, il y a deux exceptions importantes.

A la page 52, on trouve un résumé des dépenses fédérales et provinciales dans le domaine de la sécurité du revenu et des services sociaux. Il suffit de rappeler au Comité qu'elles représentent, sur la foi des chiffres pour 1967, 1968, environ 10½ p. 100 du produit national brut. Ces dépenses comprennent des mesures en vue de soutenir le revenu, des mesures d'assurances du revenu tel que je l'ai décrites ainsi que des services sociaux étendus.

Les propositions en vue d'une constitution future figurent à la page 58 et dans le reste du document. Le gouvernement a établi comme nous l'avons dit, à la page 58, les considérations générales qui ont motivé la distribution des pouvoirs dans ces domaines, et, si vous me le permettez, monsieur le Président, je lirai tout juste ce paragraphe.

Ces objectifs...devraient aboutir à une répartition des compétences qui permettraient tant au Parlement canadien qu'aux législatures provinciales de contribuer au bien-être de chaque canadien. La forme de sécurité du revenu la meilleure—la plus productive—est évidemment la création d'emplois et la stimulation de la croissance des niveaux de revenu. Il faut que la répartition des compétences permette donc au gouvernement fédéral et, dans le contexte de l'économie globale, aux gouvernements provinciaux, de créer dans tout le Canada un climat de prospérité, d'innovation et d'expansion. Ensuite, et ceci concerne plus directement la sécurité du revenu et les services sociaux, comme nous les avons définis, il faut que la répartition des compétences permette aux gouvernements de compenser les insuffisances de la répartition des pouvoirs de l'expansion économique; de redistribuer le revenu lorsque les forces impersonnelles de l'économie aboutissent à une répartition du revenu socialement inacceptable; et de fournir des revenus et divers services et soins aux individus et aux familles qui sont en quelque sorte laissés de côté dans la distribution des bénéfices de l'expansion économique.

[Texte]

On pages 62 and 64 certain general considerations are set out here which have to do largely with the legislative competence as opposed to the spending powers. And on the basis of those general considerations, the working paper then proceeds to an examination of the several elements that I have mentioned. First, as to Income Support Measures page 66, it is suggested that Parliament, and I am quoting:

It is suggested that Parliament and the provincial legislatures ought to have equal powers to make income support payments to persons, whether in the form of "demogrants" (grants to persons falling into specified age or other population groups), guaranteed income measures, or a negative income tax.

1620

is noted:

This proposition was substantially accepted at the June, 1969 meeting of the Constitutional Conference, where...

ain I am quoting from the Conference consensus.

...most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals...should not be subjected to any constitutional limitation.

rest of the quotation you are familiar with from the last meeting.

There were several reasons for arguing that the Government of Canada and the Parliament of Canada ought to have the power to make income support payments. One of them is the view that only the Parliament of Canada is in a position to redistribute income between persons. A second reason is that the type of community which has come to exist in Canada has enabled the Parliament of Canada to tax people in the wealthier regions to the advantage of those in the poorer regions which makes for a sense of community particularly in the recipient areas, but especially in the donor areas also. It is suggested here that this sense of community could be blunted if another alternative way of equalizing incomes were followed; namely, the distribution of money to governments. The suggestion here is that individuals are likely to manifest the well-springs of human generosity when paying equalization payments to governments than when paying equalization payments to persons.

[Interprétation]

De la page 63 à 65, on expose certaines considérations générales qui portent surtout sur la compétence législative par opposition aux pouvoirs de dépenser. Sur la foi de ces considérations générales, le document procède ensuite à la revue des quelques éléments que j'ai mentionnés. D'abord, au sujet des mesures de soutien du revenu, page 66, on suggère que le Parlement, et je cite:

On a suggéré que le Parlement et les législatures provinciales devraient avoir les mêmes pouvoirs de faire aux particuliers des versements de soutien du revenu, qu'il s'agisse de subventions «démographiques» (prestations accordées à toutes personnes ayant un certain âge ou à tous membres de groupes spécifiés) de mesures de revenu garanti ou encore de prestations équivalant à un impôt négatif sur le revenu.

Et on note:

Cette proposition a été en grande partie acceptée lors de la réunion de la Conférence constitutionnelle de juin 1969, réunion au cours de laquelle...

Ici encore, je cite:

...«la plupart des délégations sont tombées d'accord pour affirmer que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus...ne devrait faire l'objet d'aucune restriction constitutionnelle.»

Vous connaissez le reste de cette citation depuis la dernière séance.

Il y avait plusieurs raisons de doter le gouvernement du Canada et le Parlement du Canada du pouvoir de faire des versements de soutien du revenu. L'une, c'est que le Parlement du Canada est seul en mesure de redistribuer le revenu entre les particuliers. Une autre raison, c'est que le sens communautaire qui s'est développé au Canada a permis au Parlement du Canada de taxer les contribuables des régions plus favorisées au profit de ceux des régions qui le sont moins, ce qui a entraîné un sens communautaire, surtout dans les régions récipiendaires, mais également dans les régions donatrices, nous l'espérons. On suggère ici que ce sens communautaire serait émoussé si l'on recourait à une autre méthode pour niveler les revenus; nommément la distribution d'argent aux gouvernements. On croit au fond que les particuliers seront de moins en moins enclins à manifester les ressorts de la générosité humaine si les versements sont faits aux gouvernements au lieu des particuliers.



## [Text]

There are other important reasons for not transferring to the provincial governments the whole of the income support field. It is noted that to do so would be to involve such a substantial transfer of taxes and such an increase in equalization payments as to weaken the federal government's economic policy powers.

A third reason for arguing that the Parliament of Canada should retain its power to make income support payments to persons has to do with the mobility of Canadians. There appear on page 70 some figures which indicate the really quite remarkable mobility of Canadians in the period 1956-61 and one assumes that this mobility has increased even more over the years. You will notice that one note, "nearly 13 per cent of the Canadian people moved between provinces" in that five-year period. On page 72 one finds an elaboration of the economic policy reason as it is presented for not transferring to the provinces the fiscal resources required for them to make the payments to persons rather than the Parliament of Canada. I think, perhaps the summary I have given is sufficient.

On page 74, the argument that it would be logical to have a single jurisdiction responsible for making income support payments is dealt with. Essentially it is suggested that the economies suggested have been exaggerated and, in fact, the provinces are quite able to differentiate in the services they provide by building on the base of an income redistribution which is effected by the Parliament of Canada. Further, it is suggested that income support payments being payments to persons do not really bear directly on the culture of the people. For these reasons:

...the Government of Canada proposes...

the document goes on to say

...that Parliament and the provincial legislatures should have equal powers to make general income support payments to persons.

Then the document considers "Income Insurance". I have said all too briefly that the Constitution as it stands differentiates between income insurance and income support and in essence relates income insurance, except where the Constitution provides otherwise—relates income insurance to private insurance; therefore, it describes this as being a matter of provincial jurisdiction. The working paper on the Constitution suggests that this is not really a helpful approach to the

## [Interpretation]

Il y a d'autres raisons de ne pas transférer aux gouvernements provinciaux ce domaine du soutien du revenu. Il est à noter que si l'on procédait ainsi, le transfert des taxes serait si important et il se produirait un tel accroissement des versements en vue du nivellement que les pouvoirs du gouvernement fédéral s'en trouveraient affaiblis à l'égard de la politique économique.

Une troisième raison pour laquelle le gouvernement du Canada devrait retenir ce pouvoir de faire des versements aux particuliers en vue du soutien du revenu a trait à la mobilité des Canadiens. A la page 70, on donne à ce sujet quelques chiffres qui montrent la grande mobilité des Canadiens au cours de la période de 1956-1961 et l'on suppose que cette mobilité a augmenté encore depuis. Notez qu'on y dit que près de 13 p. 100 des Canadiens se sont déplacés d'une province à l'autre au cours de cette période de cinq ans. A la page 73, on trouve une explication de la motivation du point de vue politique économique de ne pas transférer aux provinces les ressources fiscales leur permettant de faire des versements aux particuliers au lieu que ces versements soient faits par le fédéral. Je crois que le résumé que je viens de donner suffit.

A la page 75, on fait valoir la logique d'en remettre à une compétence unique pour faire les versements de soutien du revenu. On souligne en somme que les économies ont été exagérées, en fait, les provinces sont tout capables de différencier les services qu'elles fournissent en les fondant sur une redistribution du revenu faite par le Parlement du Canada. On souligne en outre que les versements en vue du soutien du revenu faits à des particuliers ne sont pas directement liés à la culture du peuple. Pour ces raisons:

...le Gouvernement du Canada propose...

le document poursuit:

...que le Parlement et les législatures provinciales devraient avoir les mêmes pouvoirs de faire aux particuliers des versements de soutien du revenu.

Le document étudie ensuite «l'assurance (revenu)». J'ai dit peut-être un peu trop brièvement que la Constitution actuelle distingue l'assurance du revenu et le soutien du revenu et, essentiellement, établit un rapport entre l'assurance sur le revenu et l'assurance privée, sauf là où la Constitution en dispose autrement. La Constitution en fait donc une affaire qui relève de la compétence provinciale. Le document sur la Constitution suggère que cette façon de voir n'est pas propice

blem in the present day. Rather, it is suggested that the income insurance measures frequently substitutes for income support measures or vice versa. It is possible to take an obvious example to have a Canada, and Quebec, Pension Plan which insures you against loss of income upon retirement. On the other hand, it is also possible to have old age security, guaranteed income supplement measures which really are designed to achieve the same purpose.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** The main difference between the two is related to the financing of these.

**M. Johnson:** The method of financing, is so. The insurance scheme is looked at as being essentially a tax-benefit scheme, you contributing your premiums to a fund and that fund paying you under pre-determined conditions. The income support measures are financed out of the Consolidated Fund and your contributions in taxes do not have any relationship to the benefits that you receive. Governments have a choice between the two approaches in meeting a particular need, supporting or maintaining the welfare of individuals, therefore, the general tenor of the presentation of the Government of Canada is that the provinces and the Parliament of Canada ought to have concurrent powers in the field of income insurance, as they have concurrent or equal powers to make payments to persons for the purpose of supporting their income. That is the general tenor.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** In order to make that change I suppose you have to change the beginning, I think, of paragraph 92 where the provinces are given exclusive access to direct taxation for provincial purposes.

**M. Johnson:** I am not sure that would be correct, Senator.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** As I understand it, this has been the long element up to now.

**M. Johnson:** Mr. Lysyk would be able to put this better than I. I suspect, however, that what has been involved is the judgment of the courts, that an income insurance measure except if it is provided for explicitly in the Constitution to the contrary, an income insurance measure is analogous to a private law measure. This being a matter of fact it falls within the exclusive jurisdiction...

### [Interprétation]

résoudre le problème actuel. Bien plus, on y suggère que les mesures d'assurance du revenu sont souvent des substituts pour des mesures de soutien du revenu ou vice versa. Il est possible d'imaginer par exemple un régime de pensions du Canada et du Québec qui assureraient les particuliers contre la perte de revenu au moment de la retraite. D'autre part, il est également possible d'avoir une pension de vieillesse, des mesures complémentaires de revenu garanti qui, en fait, atteignent le même but.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** La principale différence entre les deux est surtout une différence de financement.

**M. Johnson:** La méthode de financement, c'est exact. Le régime d'assurance est considéré essentiellement comme un régime d'avantages fiscaux où le particulier paie ses primes à un fonds qui lui fait des versements dans des conditions prescrites. Le fonds consolidé sert à financer les mesures de soutien du revenu et les contributions sous forme de taxes ne sont aucunement en rapport avec les avantages qu'en retire le particulier. Les gouvernements peuvent choisir de ces deux façons celle qui convient le mieux dans des circonstances particulières, soutenant ou maintenant le revenu des particuliers, ce qui fait le fardeau de la présentation du Gouvernement du Canada c'est que les provinces et le Parlement du Canada devraient avoir des pouvoirs concurrents dans le domaine de l'assurance du revenu comme ils ont des pouvoirs égaux ou concurrents pour faire des versements aux particuliers en vue de soutenir leur revenu. C'est l'idée générale.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Il faudra, pour apporter ce changement, modifier, je crois, le début de l'article 92 qui attribue aux provinces un accès exclusif à l'impôt direct pour des fins provinciales.

**M. Johnson:** J'ignore, monsieur le sénateur, si cette question entrerait en cause.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Autant que j'ai pu comprendre, ça été jusqu'ici la pierre d'achoppement.

**M. Johnson:** M. Lysyk peut mieux que moi répondre à cette question. Je soupçonne toutefois que ce point a été en cause dans les décisions rendues par les tribunaux, c'est-à-dire qu'une mesure d'assurance du revenu, sauf si la Constitution en stipule autrement, est analogue à une mesure d'assurance privée. Vu que c'est une question contractuelle, elle est de la compétence exclusive...

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Then these measures, of course, would not be any more for a provincial purpose in that sense so then the federal government would not be limited in its own choice of financing.

**Mr. Johnson:** That is right; it would not be limited, that would be the objective.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator, you have answered your own question.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** A difficult process.

**Mr. Johnson:** Having postulated this generalization, namely, that the Parliament of Canada should have concurrent powers with the provinces in respect of income insurance schemes generally just as they have equal powers to pay income support payments to persons, the working paper goes on to deal with particular forms of income insurance.

First, on unemployment insurance the case is made for an exception to the general rule which I have just repeated, that the Parliament of Canada should continue to have exclusive jurisdiction over unemployment insurance. I will not repeat the reasons. They are largely economic and income distribution and its kind.

Second, the second exception to this general rule is that Workmen's Compensation ought to remain within the exclusive jurisdiction of the provinces. I think the paragraph that is most relevant here is found at the bottom of page 82:

...the force of history and of precedent lies heavily on the side of continuing to treat workmen's compensation as a matter of exclusive provincial jurisdiction. Moreover, the fact that employer contributions are made to vary with the accident experience of individual industries in the several provinces, and the fact that rehabilitation services and safety programmes are such a prominent element in workmen's compensation plans, further suggests that these measures ought to remain in the exclusive provincial domain...

Then the document goes on to deal with retirement insurance, specifically the Canada and Quebec Pension Plans. This has been one of the more difficult areas, as you will recall from having seen or read the proceedings of the Constitutional Conference at which this document was discussed. So I will spend a

[Interpretation]

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Alors ces mesures, bien sûr, ne seraient plus des fins provinciales, de sorte que le gouvernement fédéral ne serait plus limité dans son choix d'une méthode de financement.

**M. Johnson:** C'est exact; il ne serait pas limité, ce serait l'objectif.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le sénateur, vous avez répondu à votre propre question.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Ce n'est pas facile à faire.

**M. Johnson:** Une fois postulé cette généralisation, à savoir, que le Parlement du Canada devrait avoir des pouvoirs concurrents à ceux des provinces en ce qui a trait à l'assurance-revenu tout comme cela se produit pour les versements de soutien du revenu, le document poursuit en étudiant des formes particulières d'assurance du revenu.

Premièrement, à l'égard de l'assurance-chômage, on invoque une exception à la règle générale que j'ai tout juste répétée, c'est-à-dire que le Parlement du Canada devrait continuer à avoir compétence exclusive en matière d'assurance-chômage. Je ne répète pas les raisons. Elles sont éminemment économiques et la distribution du revenu et autre de ce genre.

Deuxièmement, la seconde exception à cette règle générale est la loi sur les accidents du travail qui devrait demeurer la compétence exclusive des provinces. Je crois que le paragraphe le plus pertinent ici se trouve au bas de la page 831:

...l'histoire et les précédents suggèrent fortement que l'indemnisation des accidentés du travail demeurent domaine de compétence provinciale exclusive. En outre, le fait que les cotisations des employeurs varient selon les accidents antérieurs de chaque industrie dans toutes les provinces, et le fait que les services de réadaptation et les programmes de sécurité sont un élément extrêmement important des régimes d'indemnisation des accidentés du travail, militent également pour le maintien de ces mesures dans le domaine de la compétence provinciale exclusive...

Et le document poursuit l'étude de «l'assurance-retraite», plus particulièrement des régimes de retraite du Canada et du Québec. Ce domaine a été l'un des plus difficiles, comme vous pouvez vous en rendre compte en lisant le procès-verbal de la Conférence Constitutionnelle où ce document était



...[Interprétation]  
 le more time on that, if I may, Mr.  
 chairman.

630

etirement insurance plans are different  
 n, let us say, workmen's compensation  
 as by reason of the period of time during  
 ich you earn your benefits. Your benefits  
 n retirement are related to the whole of  
 r working life. It follows that you may  
 k in two, three or four provinces in the  
 rse of your 35 or 40 years of working life  
 have earned your benefits for retirement  
 those several jurisdictions. In workmen's  
 pensation plans, on the other hand, your  
 efits are related to what you were earning  
 he time you were injured and therefore  
 have no problem of relating benefits to  
 full of your working life.

his suggested to the Government of  
 ada that some device would be desirable  
 the purpose of giving some kind of leader-  
 to provincial pension plans if they exist-  
 as obviously the Quebec Pension Plan  
 s exist and as obviously the provincial  
 ernments have the constitutional power to  
 blish a pension plan of their own.

ere were other reasons, however. They  
 noted on pages 84 and 86. Given the  
 ility to which I have referred, if you are  
 g to integrate provincial plans, you then  
 to have some way of ensuring that the  
 vince which ultimately pays the pension is  
 uately reimbursed by the provinces in  
 h the worker has been employed. Alter-  
 vely, the worker must expect to receive  
 cal cheques, cheques from all of the juris-  
 ons in which he has worked. I do not  
 to go into detail here but the essence of  
 rgument is that from the point of view  
 e contributor, to attempt to harmonize  
 rovincial plans, or five or however many  
 e are, would be extremely difficult.  
 ed, at some point it would become an  
 nistrative impossibility.

Moreover, as you go along with the reason-  
 you find that different provincial priori-  
 ould also pose problems. In establishing  
 Canada Pension Plan members of Parlia-  
 will recall very well that there were  
 ences of opinion as to the extent to  
 the plan should be funded. If you have  
 ay need for capital as a government,  
 re going to tend to fund the plan more.  
 may, on the other hand, hold the view  
 ou want to pay high benefits at the very  
 ning of a plan in which case you are  
 to fund the plan less. So that differ-

### [Interprétation]

étudié. Aussi avec votre permission, monsieur  
 le président, je m'attarderai un peu plus long-  
 temps sur ce point.

Les régimes d'assurance-retraite diffèrent  
 disons de la loi sur les accidents du travail  
 par la longueur du temps où s'accumulent les  
 prestations. Les prestations, à la retraite, sont  
 en rapport avec l'ensemble de la vie active. Il  
 s'ensuit qu'il est possible qu'une personne tra-  
 vaille dans deux, trois, quatre provinces au  
 cours de sa vie active de 35 ou 40 ans et  
 établisse son droit à des prestations de  
 retraite dans ces diverses provinces. Dans le  
 cas des accidents du travail, les prestations  
 sont en rapport avec les gains réalisés par la  
 personne au moment où elle s'est blessée et ce  
 problème d'établir un rapport entre les pres-  
 tations et la vie active ne se posent donc pas.

Cette particularité a amené le gouverne-  
 ment du Canada à penser qu'il faudrait peut-  
 être quelques mesures en vue d'accorder la  
 priorité aux régimes provinciaux de retraite  
 s'ils existent, comme de toute évidence le  
 régime de retraite du Québec existe et aussi,  
 comme, de toute évidence, les gouvernements  
 provinciaux ont constitutionnellement les  
 pouvoirs d'établir un régime de pensions de  
 leur choix.

Il y avait d'autres raisons, cependant. On  
 les a notées aux pages 85 et 87. Vu la mobilité  
 que j'ai signalée tout à l'heure, s'il faut inté-  
 grer les régimes provinciaux, il faut trouver  
 moyen de faire rembourser la province qui  
 ultimement versera la pension par celles où  
 l'employé a travaillé tour à tour. De son côté,  
 l'employé doit s'attendre à recevoir plusieurs  
 chèques, provenant des diverses régions où il  
 a travaillé. Je ne veux pas ici entrer dans les  
 détails, mais du point de vue de celui qui  
 contribue, essayer d'harmoniser dix plans  
 provinciaux ou cinq; quelque soit le nombre,  
 la chose se révélerait assez difficile. En fait, à  
 un certain moment, la situation deviendra  
 absolument impossible du point de vue  
 administratif.

En outre, si vous suivez ce raisonnement  
 vous entrevoyez que certaines priorités pro-  
 vinciales pourraient également poser des pro-  
 blèmes. Les députés se souviendront des  
 divergences d'opinions soulevées par l'établisse-  
 ment du Régime de pensions du Canada en  
 ce qui a trait où les fonds devaient être mis en  
 fiducie. Si, au titre de gouvernement, vous  
 avez un vif besoin de capital, vous allez  
 essayer de mettre un peu plus en fiducie votre  
 régime. D'autre part, vous pouvez aussi sous-  
 crire au point de vue que vous désirez verser  
 des prestations élevées dès le début du régime

[Text]

ences in the priorities of the governments operating pension plans may well contribute to a further difficulty in the harmonization of purely provincial plans.

The final point made here is that, in retirement plans, you find a variety of kinds of cross-subsidization. In the Canada Pension Plan, for example, it is obvious that provinces which have a high proportion of old people relative to total population are "subsidized" by provinces where the reverse is the case.

Further, where you have a country-wide plan, it is possible to provide a basic pension to everybody regardless of his contributions to the fund, and this is the case with respect to the basic component of survivors' and disability pensions.

Thirdly, you can structure the contribution rates in such a way as to require relatively higher contributions from high-income people compared with lower-income people. Again one finds this characteristic in the Canada and Quebec Pension Plans.

So it was for all of these reasons that the Government of Canada concluded, as is said here on page 90:

...that the best course would be to put Parliament in a position to provide leadership in the field of public retirement insurance. For this purpose Parliament and the provincial legislatures ought to continue to have concurrent powers in respect of public retirement insurance and associated benefits, but Parliament's powers should be paramount (in the case of conflicts between federal and provincial plans the federal plan would prevail).

This was the mechanism which was suggested for putting the Parliament of Canada in the position to provide leadership. In the course of discussions with the provinces, I think the Prime Minister made it clear that this was the mechanism which was familiar in Canada and it was for that reason that it was advanced. The main purpose, however, was to put one government, namely the Government of Canada, in a position to provide leadership.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** Would you say at the present time that there is an opposite situation?

**Mr. Johnson:** There is some argument about that, Senator. There are those who

[Interpretation]

et, dans ce cas, vous ne mettez pas vot régime en fiducie au même point. De son que les différences dans les priorités des g vernements qui administrent les régimes pension ajouteront à la difficulté de coord ner des plans purement provinciaux.

Enfin, on fait valoir ici les diverses sort de subventions. Prenons par exemple Régime de pensions du Canada. Il est évid que les provinces qui ont une forte proporti de personnes âgées par rapport à la popul tion totale, sont «subventionnées» par les pr vinces où la situation est l'inverse.

De plus, s'il s'agit d'un régime national, est impossible de verser une pension de ba à tout le monde sans égard aux contributio personnelles versées au fonds, et c'est just ment le cas à l'égard de l'élément de base d pensions des survivants et des pensio d'invalidité.

Troisièmement, vous pouvez établir barème des contributions de sorte à exig des contributions relativement plus élevés des particuliers dont le revenu est plus éle comparativement à ceux dont le revenu l' moins. Ici encore, on trouve cette caractéris que dans les régimes de pensions du Cana et du Québec.

Pour toutes ces raisons, le Gouverneme du Canada a donc décidé comme il le dit à la page 91:

...il serait préférable que le Parleme soit en mesure d'assumer le leadership matière d'assurance-retraite publique. cette fin, le Parlement et les assemble législatives devraient continuer à av compétence de façon concurrente en qui concerne l'assurance-retraite public et les prestations connexes, mais le Par ment devrait jouir de la primauté (en de conflit entre le régime fédéral et régimes provinciaux, le régime fédé prévaudrait).

Voilà le rouage qu'on a suggéré pour pla le Parlement du Canada dans une position leadership. Au cours des discussions avec provinces, le premier ministre a, je cre, affirmé que c'était là le rouage reconnu Canada et que c'était pourquoi on le prop sait. Mais on voulait d'abord, cepend, placer un gouvernement, nommément ce du Canada dans une position propre à i permettre d'assurer le leadership.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Diriez-vous que présentement la situation t à l'inverse?

**M. Johnson:** On peut discuter pour sav s'il en est ainsi, monsieur le sénateur. D'

[Texte]

ould argue that the powers are substantially concurrent and there are certainly those who argue that the provincial power is paramount.

The section itself, of course, does make explicit reference to provincial plans prevailing where there is—well, let me quote from section 94A;

...but no law shall affect the operation of any law present or future of a provincial legislature in relation to any such matter.

Then, on page 92, we find a summary of the proposals with respect to income insurance at:

Parliament and the provincial legislatures ought to have concurrent powers in respect of public income insurance, except that

- (1) unemployment insurance ought to remain a matter of exclusive federal jurisdiction;
- (2) workmen's compensation ought to remain a matter of exclusive provincial jurisdiction; and
- (3) in respect of retirement insurance and associated benefits Parliament's powers ought to be paramount.

Now this, may I just remind you, is in contrast to the earlier proposal that income support measures, that is, payments to persons to support their incomes from the consolidated Revenue Fund, ought to be equal; that is, that the federal government and the provinces ought to have equal powers for that purpose.

When we come to social services, I will try to pick up more quickly, Mr. Chairman. The document on page 92 points out that:

Income security payments... are not contingent upon the regulation or influence of governments of social or family institutions. But health and welfare services usually are.

When we go on to say:

...social services include preventive and curative health and welfare measures, which necessarily involve the operation of clinics and hospitals, the regulation of these and other institutions, the regulation, training and employment of profes-

[Interprétation]

cuns pourraient prétendre que les pouvoirs sont substantiellement concurrents et d'autres pourraient prétendre que le pouvoir provincial est de première importance.

L'article lui-même, bien sûr, ne fait pas explicitement allusion aux régimes qui prévalent là où il y a—tiens, laissez-moi plutôt vous citer une partie de l'article 94A:

...mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.

Puis, à la page 93, on trouve un résumé des propositions relatives à l'assurance-revenu:

le Parlement canadien et les législatures provinciales devraient avoir des compétences concurrentes en matière d'assurance-revenu, excepté que:

- (1) l'assurance-chômage devrait continuer à faire partie de la compétence fédérale exclusive;
- (2) L'indemnisation des accidentés du travail devrait continuer à faire partie de la compétence provinciale exclusive; et
- (3) En ce qui concerne l'assurance-retraite et les prestations connexes, les pouvoirs du Parlement canadien devraient prévaloir.

Je vous signale que ces dispositions tranchent avec les dispositions antérieures portant que les mesures visant au soutien du revenu, c'est-à-dire les versements faits aux particuliers pour soutenir leur revenu, puisés dans le fonds du revenu consolidé, devraient être égales; c'est-à-dire que le gouvernement fédéral et les provinces devraient avoir des pouvoirs égaux à cet effet.

Nous en venons ensuite aux services sociaux. Je vais essayer d'aller un peu plus vite, monsieur le président. A la page 93 du document, on signale:

Les versements de sécurité du revenu ne dépendent pas de la réglementation des institutions sociales ou familiales par les gouvernements ni de l'influence des gouvernements sur ces institutions. Mais les services de santé et de bien-être en dépendent habituellement.

Et le texte poursuit:

...les services sociaux comprennent les mesures préventives et curatives en matière de santé et de bien-être, impliquent nécessairement le fonctionnement des cliniques et des hôpitaux, la réglementation de ces établissements et d'au-



## [Text]

sional personnel, and the provision of care and counselling...

that is to say, case work,

... services to individuals and families. It is this distinction which has brought the Government of Canada to propose a different distribution of powers in respect of income security on the one hand, and social services on the other.

The document then goes on to describe in greater detail the kinds of services that are involved: the provision of care to persons; the counselling of persons; the regulation of institutions; and the regulation and training of professional personnel.

On page 96, the Government of Canada concludes that it:

... would have no wish to become engaged in the regulation of such institutions and professions.

It then is pointed out, however, that there are occasions when social services provided by the provinces within their exclusive jurisdiction take on a national interest. I will not repeat what was said in the section on the spending power but this has to do again with the degree of mobility, the interprovincial effect of medical and hospital care programs, and so forth.

The Government of Canada has concluded, on page 98, that the national interest in social services ought to be expressed by the use of the spending power, per the paper on the spending power. It concludes that the national interest should not be expressed by giving Parliament the power to legislate or regulate in these fields.

This proposition is explored as applied to medical and hospital insurance on pages 100 and 102. It is made clear here that there really would be three or four ways in which the national interest could be brought to bear in the field of hospital and medical care insurance.

## • 1640

One alternative would be through unconditional equalization grants to the provinces. There you would be simply hoping that the provinces would start a uniform medical or hospital care program.

A second and more familiar alternative would be conditional grants. Here Parliament compensates provinces for shifting their pri-

## [Interpretation]

ties institutions, la réglementation, la formation et le placement des cadres professionnels, et la fourniture des services de soins et de consultation...

c'est-à-dire, cas individuel,

... services aux individus et aux familles. C'est cette distinction qui a amené le Gouvernement du Canada à proposer une répartition différente des compétences en matière de sécurité du revenu d'une part et en matière de services sociaux d'autre.

Puis on passe à la description fort détaillée des divergences de services en cause: la fourniture de soins aux personnes; la consultation personnelle; la réglementation des institutions; et la réglementation et la formation des cadres professionnels.

À la page 96, le Gouvernement du Canada conclut qu'il

... ne serait nullement désireux d'être amené à s'occuper de la réglementation de ces institutions et professions.

Toutefois, on signale qu'il y a des occasions où les services sociaux fournis par les provinces dans le cadre de leur compétence exclusive revêtent un intérêt national. Je ne répéterai pas ce que nous avons dit dans l'article au sujet du pouvoir de dépenser, mais j'enregistre encore cette particularité se rattache au degré de mobilité, les effets interprovinciaux des régimes de soins hospitaliers et médicaux.

Le Gouvernement du Canada a conclu, à la page 98, que l'intérêt national à l'égard des services sociaux devrait s'exprimer par l'utilisation du pouvoir de dépenser, par le document sur le pouvoir de dépenser. Il conclut que l'intérêt national ne doit pas s'exprimer en revêtant le Parlement du pouvoir de légiférer ou de réglementer dans ces domaines.

La proposition est étudiée en autant qu'elle s'applique à l'assurance médicale et hospitalière, aux pages 101 à 103. On y dit clairement qu'il y aurait en fait trois ou quatre façons d'amener l'intérêt national à s'attacher au domaine de l'assurance des soins médicaux hospitaliers.

On pourrait, à titre d'alternative, recourir à une égalisation non conditionnelle des subventions versées aux provinces. Je pourrais tout simplement souhaiter que les provinces établissent un programme de soins médicaux et hospitaliers uniformes.

Un autre choix qui s'offrirait serait les subventions conditionnelles que nous connaissons mieux. Dans ce cas, le Parlement compen-

erte]

ties in such a way as to achieve national standards and a national plan.

The third would be for the Parliament of Canada itself to make the payments to the doctors and to the hospitals. However, the document goes on to observe that if that mechanism is followed, the essence of operating a medical and hospital care plan—the provision of the services and the regulation of the provision of the services—would not be affected unless you sought legislative power.

Your fourth mechanism would be concurrent legislative powers.

The conclusion of the Government of Canada appears on page 102:

...that health insurance ought to remain a matter of exclusive provincial jurisdiction, subject to the use of the spending power of Parliament, as proposed above, for the purpose of bringing about an adaptation of provincial programmes to meet agreed national needs.

The document then refers to other aspects of health insurance which transcend provincial boundaries. It repeats the assertion of federalism for the future. Parliament should have powers in the field of research and technology and further, the Government of Canada ought to be free to make grants to the provinces for the purpose of insuring portability or portability of benefits.

That is the essence then, Mr. Chairman, of the document. The proposals are summarized on pages 106 and 108.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Johnson. Since my Chairman has to leave I might just ask him if he has a question to ask it before he has to depart.

**The Joint Chairman (Senator Lamontagne):** There are no questions for the time being.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Mr. Johnson, in the recommendations listed in the booklet, it is recommended that Parliament and the provincial legislatures ought to have equal powers with respect to income support payments to persons and that Parliament and provincial legislatures ought to have concurrent powers with respect to public income insurance measures.

### [Interprétation]

les provinces qui ont déplacé leur priorité de façon à réaliser des normes nationales et à souscrire à un régime national. Un troisième choix voudrait que le Parlement du Canada lui-même fasse les versements aux médecins et aux hôpitaux. Toutefois, on remarque à ce sujet dans le document que si on utilise ce rouage, le fonctionnement du régime de soins médicaux et hospitaliers, essentiellement—les dispositions à l'égard de ces services et les règlements à l'égard de ces mêmes dispositions—ne seraient pas distincts à moins que vous ne cherchiez à obtenir un pouvoir législatif.

Le quatrième rouage consisterait en des pouvoirs législatifs concurrents.

La conclusion du Gouvernement du Canada figure à la page 103:

...que l'assurance-santé devrait continuer à faire partie de la compétence provinciale exclusive, sous réserve de l'utilisation du pouvoir de dépenser du Parlement canadien, comme nous l'avons proposé ci-dessus, aux fins de provoquer l'adaptation de programmes provinciaux à des besoins nationaux convenus.

Le document se reporte ensuite à d'autres aspects de l'assurance-santé qui échappent aux frontières provinciales. Il réitère l'affirmation du fédéralisme pour demain. Le Parlement devrait avoir les pouvoirs dans le domaine de la recherche et de la technologie et ce qui est plus, le gouvernement du Canada devrait être libre de faire des subventions aux provinces aux fins d'assurer la mobilité ou le transfert des prestations.

Voilà donc, monsieur le président, l'essentiel de ce document. Les propositions sont résumées aux pages 107 à 109.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur Johnson. Vu que mon homologue doit quitter, je me dois de lui demander s'il veut poser une question avant de partir.

**Le coprésident (le sénateur Lamontagne):** Je n'ai pas de question à poser pour le moment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur Johnson, dans les recommandations énumérées dans la brochure, on recommande que le Parlement et les législatures provinciales aient un droit égal à l'égard des versements pour le soutien du revenu et que le Parlement et les législatures provinciales devraient avoir des pouvoirs concurrents à l'égard des mesures d'as-

## [Text]

What is the difference between equal powers and concurrent powers in a legislative sense?

**Mr. Johnson:** When speaking of equal powers, Mr. Allmand, we are speaking of the power to make payments to persons. That is the context within which we are speaking. It is necessary to avoid the use of the term "concurrent powers". "Concurrent powers" is a term which is applied to the power to legislate or to regulate and hence it is applied with respect to income insurance.

**Mr. Allmand:** They appear to mean the same thing. I was just wondering why you use the two different words.

**Mr. Johnson:** To a layman, to me, they are terms of art. To a constitutional lawyer, they have a profound meaning.

**Mr. K. Lysyk (Adviser, Constitutional Review Section, Privy Council Office):** In Recommendation (2), it is simply to relate it to the spending power as opposed to the legislative power.

**Mr. Allmand:** Very good. That answers that question. With respect to health services, it is unclear to me whether you meant to include all health services under the heading of Social Services and whether there would be some other booklet of proposals relating to health programs. In our present Department of National Health and Welfare, we make the distinction between health programs and welfare programs. Generally speaking, we include income support, income insurance and programs of that nature under the Welfare Division. The health division takes care of other things, such as health grants.

In your booklet at page 64, you express this doubt about some things. You refer to the health aspects of air and water pollution for example. Is there to be another set of proposals relating to health or is it intended that the jurisdiction of all health matters be covered by the proposals in this booklet?

**Mr. Johnson:** That is a very difficult question and one which has caused a great deal of problems in the preparation of this document. The answer is essentially that the generality of health services is intended to be covered in the proposals in this working paper. Particular aspects of health which now lie within federal jurisdiction or which are assumed ought to lie within federal jurisdiction for

## [Interpretation]

surance-revenu publique. Quelle est la différence entre pouvoirs égaux et pouvoirs concurrents du point de vue législatif?

**M. Johnson:** Quand nous parlons de pouvoirs égaux, monsieur Allmand, nous parlons de pouvoirs de faire des versements à des particuliers. C'est dans ce contexte que nous l'entendons. Il est nécessaire d'éviter d'utiliser l'expression «pouvoirs concurrents». «Pouvoirs concurrents» est une expression qui rapporte aux pouvoirs de légiférer et réglementer et, partant, elle s'applique à l'assurance-revenu.

**M. Allmand:** Ces deux expressions me semblent vouloir dire la même chose. Je me demandais pourquoi utiliser des mots différents.

**M. Johnson:** Pour un profane, pour moi, ce sont des termes empruntés au domaine juridique. Pour un avocat, un expert en droit constitutionnel, elles ont un sens profond.

**M. K. Lysyk (conseiller, Section de la revue de la Constitution, bureau du Conseil privé):** Dans la recommandation (2) il s'agit que de rattacher au pouvoir de dépenser par opposition au pouvoir législatif.

**M. Allmand:** Fort bien. Vous répondez à la question. Quant aux services de santé, je vous demande si vous voulez comprendre tous les services de santé sous la rubrique de services sociaux ou si il y a une autre brochure de propositions concernant les programmes de santé. Présentement, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, nous distinguons entre les programmes de santé et les programmes de bien-être. De façon générale, nous incluons le soutien du revenu, l'assurance-revenu et les programmes de ce genre dans le cadre de la division du bien-être. La division de la santé s'occupe d'autres choses comme les subventions à la santé.

Dans votre brochure, à la page 65, vous exprimez ce doute au sujet de certaines choses. Vous mentionnez les aspects sanitaires de la pollution de l'air et de l'eau par exemple. Doit-il y avoir une autre série de propositions relative à la santé ou si la présente brochure doit embrasser tous les sujets de la santé?

**M. Johnson:** C'est une question difficile qui nous a causé beaucoup de soucis lors de la rédaction du présent document. Essentiellement, on doit répondre que dans l'ensemble les services de santé sont sensés être épuisés par les propositions que renferme le présent document. Les aspects particuliers de la santé qui relèvent actuellement de la compétence fédérale ou que l'on prétend devoir relever



[Texte]

special reasons will be dealt with in subsequent working papers as they come out.

You properly point to page 64 as a place where you would find illustrations of those elements of health which will be dealt with separately. To make mention of a couple of them: Indians and Eskimos, the military, immigrants, aliens and then there is the criminal law with respect to marine hospitals, quarantine, et cetera.

**Mr. Allmand:** Pollution is one that is becoming more and more prominent and consequently, I presume that there will be more further proposals relating to environment and maybe pollution as it relates to it.

**Mr. Johnson:** Yes, sir.

**Mr. Allmand:** My last question is with respect to the statement that is on page 98. In hard-cost programs, provinces ought not to suffer a fiscal penalty if they are not involved. Was any type of formula put forward or have you since come up with one?

**Mr. Johnson:** Only this one, "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament", no formula different than that one, Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** That is the only formula with respect to programs similar to Medicare or hospitalization where a province does not participate and where you would want to make some kind of fiscal repayment.

**Mr. Johnson:** Yes, that is the formula that the document has in mind, Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** All right. Thank you. Those are the questions for the moment.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** I would like to try to clarify in your mind the extent of provincial agreement or disagreement with the proposals. As I understand it, the federal government put forward the proposals that income support be a concurrent matter with both levels of government having jurisdiction in that field. The Government of Quebec has disagreed with that and thinks that generally speaking, income support is within the exclusive jurisdiction of the provinces. Am I right in understanding that most of the other provinces

[Interprétation]

pour des raisons spéciales seront traités dans des documents subséquents.

A juste titre, vous signalez qu'on trouve à la page 65 des exemples de ces éléments de la santé qui doivent être traités distinctement. Pour n'en mentionner que quelques-uns: les Indiens et les Esquimaux, la question militaire, les immigrants, les étrangers, et il y a aussi le droit criminel en tant qu'il se rapporte aux hôpitaux marins, à la quarantaine, etc.

**M. Allmand:** La pollution est une question qui de plus en plus prend de l'importance et partant, je suppose que nous devons attendre des propositions subséquentes qui se rattacheront au milieu et peut-être à la pollution.

**M. Johnson:** Oui, monsieur.

**M. Allmand:** Ma dernière question se rapporte à la déclaration faite en page 99. Dans les programmes à frais partagés, les provinces ne doivent pas essuyer d'inconvénients fiscaux si elles n'y sont pas engagés. A-t-on prôné une formule de quelque genre que ce soit ou en avez-vous établi une depuis?

**M. Johnson:** La suivante seulement, «les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement», aucune autre formule différente de celle-là, monsieur Allmand.

**M. Allmand:** C'est la seule formule à l'égard de programmes similaires à Medicare ou à l'hospitalisation où une province ne participe aucunement et où vous aimeriez faire de nouveau un certain paiement fiscal.

**M. Johnson:** Oui. C'est la formule que prône le présent document, monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Très bien. Merci. Je n'ai pas d'autre question pour le moment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** J'aimerais qu'on me précise l'étendue de l'accord ou du désaccord des provinces à l'égard de ces propositions. Si j'ai bien compris, le gouvernement fédéral prône les propositions à l'effet que le soutien du revenu soit une question concurrente à laquelle participeront les deux paliers de gouvernement. Le gouvernement du Québec a rejeté ce principe et pense que de façon générale, le soutien du revenu relève exclusivement de la compétence provinciale. Ai-je raison de croire que la plupart des autres pro-

[Text]

accept the federal proposition rather than this.

**Mr. Johnson:** The conclusions of the third meeting of the Constitutional Conference read this way:

Quebec maintained the position that the provinces should have exclusive jurisdiction in the field of income support. Other First Ministers accepted the principle that Parliament and the provincial legislatures have and should continue to have powers to make general income support payments to persons. Some provinces expressed the view generally that the basic income support payments could logically be made by the Federal Government.

Only one province is noted as having taken exception to this general proposition.

• 1650

**Mr. Brewin:** Mr. McQuaid has mentioned Ontario. I am surprised to hear that.

**Mr. McQuaid:** Did the Province of Ontario not take exception to this particular proposal?

**Mr. Johnson:** My recollection, sir, is that Mr. Robarts acknowledged the power of Parliament to make payments to persons, like family allowances and so on.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, I am probably out of turn. I will let Mr. Brewin go ahead.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think Mr. Brewin is inviting you to make this comment.

**Mr. McQuaid:** My understanding was that the Province of Ontario said that it could not accept the right of the federal government alone to define the national interests so far as it relates to areas of provincial jurisdiction.

**Mr. Johnson:** Yes, as far as areas of provincial jurisdiction are concerned. That would apply to programs such as health insurance where provincial jurisdiction is clear. Here we are talking about payments to persons such as family allowance payments and old age security payments, guaranteed income supplements where both orders of government have the power to make such payments. I do not believe that the Province of Ontario has challenged the power of Parliament to make those payments. It has not said, in

[Interpretation]

vinces acceptent la proposition du fédéral?

**M. Johnson:** Voici comment se lisent les conclusions de la troisième séance de la Conférence constitutionnelle:

Le Québec maintient sa position, à savoir que les provinces devraient avoir une compétence exclusive dans le domaine du soutien du revenu. D'autres premiers ministres endossent le principe à savoir que le Parlement et les assemblées législatives provinciales ont et devraient continuer d'avoir les pouvoirs d'effectuer des paiements généraux de soutien du revenu aux individus. Certaines provinces expriment l'opinion qu'en règle générale, les paiements de soutien du revenu de base pourraient logiquement être versés par le gouvernement fédéral.

Une seule province, on l'a noté, s'est opposée à cette proposition générale.

**M. Brewin:** M. McQuaid a mentionné l'Ontario, j'en suis surpris.

**M. McQuaid:** La province d'Ontario s'est-elle pas opposée à cette proposition?

**M. Johnson:** Si je me souviens bien, M. Robarts a reconnu le pouvoir du Parlement de faire des versements à des particuliers comme les allocations familiales, etc.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, je parle probablement pas à mon tour. Je vais laisser M. Brewin poursuivre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je croie que M. Brewin vous invite à faire cette observation.

**M. McQuaid:** Il me semblait que la province d'Ontario avait dit qu'elle ne pouvait accepter ce droit du gouvernement fédéral de définir seul les intérêts nationaux en autant qu'ils se rapportent aux sphères de compétence provinciale.

**M. Johnson:** Oui, en autant qu'elles se rapportent aux sphères de compétence provinciale. Ce qui veut dire les programmes d'assurance-santé où la compétence provinciale est clairement établie. Ici, nous parlons de versements à des particuliers comme les allocations familiales, celles de la pension de vieillesse, les suppléments du revenu garanti, où les deux paliers gouvernementaux sont autorisés à effectuer des versements de ce genre. Je crois pas que la province d'Ontario ait en doute le pouvoir du Parlement de faire

*Texte]*

port, that these are or ought to be within the exclusive jurisdiction of the provinces.

**Mr. McQuaid:** Of course, the power of Parliament to make some of these payments that you mention, has only come about by reason of recent amendments that have been made in the British North America Act, is that not true?

**Mr. Johnson:** That comment would apply to income insurance and the Canada Pension Plan. The general power of Parliament to make payments to persons has prevailed really for a very long time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I would like to pursue this idea. We have dealt with income support and now come to the field of income insurance. As I understand, the proposal is that there would be concurrent powers in this with certain exceptions—unemployment insurance being one. Unemployment insurance would continue to be a matter of exclusive federal jurisdiction. Is there general agreement by the provinces on that?

**Mr. Johnson:** No exception was taken at the conference to this proposition.

**Mr. Brewin:** I take it from your paper that there is no controversy on the idea that workmen's compensation should be within the exclusive provincial jurisdiction. Parliament is not seeking an "in" to that field. When you come to retirement insurance, the proposal is that there would be concurrent jurisdiction with the federal powers paramount. I gather the question of paramount federal powers is one that has puzzled some of the provinces. Subject to an adequate definition of paramount, is there a general agreement with that proposition or is that going too far?

**Mr. Johnson:** No, there was no general agreement sir. There was a good deal of disagreement.

**Mr. Brewin:** On the part of various provinces?

**Mr. Johnson:** On the part of various provinces. I would not attempt to enumerate them from memory, but certainly it is true that the largest provinces took quite strong excep-

*[Interprétation]*

versements. Elle n'a pas dit, en somme, que ces versements devaient être ou sont de compétences provinciales exclusives.

**Mr. McQuaid:** Évidemment, ce pouvoir du Parlement d'effectuer certains de ces versements que vous avez mentionnés n'est advenu qu'en raison des récents amendements qui ont été apportés à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, n'est-ce pas?

**Mr. Johnson:** Cette observation s'appliquerait aussi à l'assurance-revenu et au Régime de pensions du Canada. Le pouvoir général du Parlement d'effectuer des versements à des particuliers a prévalu en fait depuis un temps assez lointain.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin.

**Mr. Brewin:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre ce filon. Nous avons traité du soutien du revenu et nous sommes maintenant arrivés au domaine de l'assurance-revenu. Si j'ai bien compris, la proposition vise à établir des pouvoirs concurrents dans ce domaine, avec certaines exceptions—l'assurance-chômage en serait une. L'assurance-chômage continuerait à relever de la compétence fédérale, exclusivement. Les provinces sont-elles unanimes sur ce point?

**Mr. Johnson:** Aucune exception n'a été enregistrée lors de la conférence.

**Mr. Brewin:** Si j'en crois votre document, il n'y a pas eu de controverse sur l'idée que la loi des accidents du travail devrait être d'administration exclusivement provinciale. Le Parlement n'essaie pas de s'ingérer dans ce domaine. Quand on arrive à la question de l'assurance-retraite, la proposition est à l'effet qu'il y ait compétence concurrente où les pouvoirs fédéraux domineraient. J'ai compris que cette question d'éminence des pouvoirs fédéraux a troublé certaines provinces. Sous réserve d'une définition convenable d'éminence, y a-t-il accord en général au sujet de cette proposition? Cette proposition irait-elle trop loin?

**Mr. Johnson:** Non, il n'y a pas eu d'accord en général, monsieur. Il y a eu beaucoup de désaccords.

**Mr. Brewin:** De la part de diverses provinces?

**Mr. Johnson:** De la part de diverses provinces. Je ne tenterai pas de vous les nommer de mémoire, mais il est vrai que les deux provinces les plus importantes se sont vigoureuse-



[Text]

tion to this proposal. If I could read from the report of the conference:

Doubt was expressed by some that federal paramountcy in the matter of retirement insurance was required or desirable. It was apparent that there were different views concerning the meaning of paramountcy and the implications of providing for federal paramountcy in the case of retirement insurance. It was agreed that the Continuing Committee of Officials should undertake a detailed examination of the application of the concept of paramountcy, federal or provincial, in the field of public retirement insurance.

**Mr. Brewin:** Perhaps I could stop and ask you how far that continuing Committee has progressed. It has not reported back yet?

**Mr. Johnson:** No, it has not yet reported back, sir. It will be for the next Constitutional Conference to receive a report from the Continuing Committee and to decide what to do with it.

**Mr. Brewin:** That obviously is an area of controversy.

**Mr. Johnson:** It is an area of uncertainty first. I think it is fair to say also of some controversy.

**Mr. Brewin:** I understand that on the question of social services, there is agreement by all jurisdictions that the legislative power should be within the inclusive jurisdiction of the provinces but that the federal government should have an interest in it which it can express through the spending power. As we have discussed in another context, there is some differences of opinion as to whether the spending power should be limited by formal consensus or another way.

**Mr. Johnson:** Yes sir.

**Mr. Brewin:** I wanted to get a general survey of how far there was agreement and disagreement so we could isolate the areas of controversy.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, I wonder if I could ask a supplementary question if Mr. Brewin has any time left.

**Mr. Brewin:** I am through anyway.

[Interpretation]

ment opposées à cette proposition? Si vous me permettez de vous lire un extrait du rapport de la Conférence:

Aucun doute que la primauté du gouvernement fédéral, pour ce qui relève de l'assurance-retraite, soit nécessaire et souhaitable. Il ressort clairement des délibérations qu'il y a des opinions diverses en ce qui concerne le sens de la primauté et les répercussions que comporte l'exercice de la primauté fédérale dans le cadre de l'assurance-retraite. On convient que le Comité permanent des fonctionnaires devrait faire une étude détaillée de l'application du concept de la primauté, fédérale ou provinciale, dans le domaine de l'assurance-retraite publique.

**M. Brewin:** Peut-être devrais-je faire un pose et vous demander les progrès réalisés par ce Comité permanent. A-t-il déjà rédigé un rapport?

**M. Johnson:** Non, pas encore. Ce rapport sera soumis à la prochaine Conférence constitutionnelle par le Comité permanent et elle décidera ce qu'elle veut en faire.

**M. Brewin:** Ce point est évidemment controversé.

**M. Johnson:** C'est un domaine incertain, il est juste d'ajouter, qui soulève une certaine controverse.

**M. Brewin:** Je crois comprendre que sur ces questions des services sociaux, toutes les compétences s'accordent pour dire que le pouvoir législatif doit résider dans la compétence des provinces, mais que le gouvernement fédéral n'en doit pas moins avoir un intérêt qu'il peut exprimer par le truchement de son pouvoir de dépenser. Comme nous l'avons discuté dans un autre ordre d'idée, il y a des divergences d'opinion quant à savoir si ce pouvoir de dépenser devrait être limité par consensus formel ou d'une autre façon.

**M. Johnson:** Oui, monsieur.

**M. Brewin:** Je voudrais avoir une idée de points sur lesquels il y a eu accord aussi bien que les divergences d'opinion qui se sont manifestées de façon que nous puissions délimiter les questions controversées.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, si M. Brewin dispose encore de quelque temps pourrais-je poser une question complémentaire.

**M. Brewin:** J'ai fini, de toute façon.

erte]

**The Joint Chairmen (Mr. MacGuigan):** You the next questioner anyway Mr. McQuaid.

**Mr. McQuaid:** It is in connection with Mr. Brewin's question so far as retirement insurance is concerned. On page 90, the Government of Canada sets out its position. It says the last line:

(in the case of conflicts between federal and provincial plans the federal plan would prevail).

that not tantamount to saying that the federal plan is going to prevail? Are we not most bound to have conflicts in the light of what you have said with reference to the two provinces who take very strong exception to it?

**Mr. Johnson:** It depends sir on the manner in which you define "conflict". Generally speaking, the courts have defined "conflict" as meaning the existence of two laws which the citizen cannot comply with without breaking one of the two.

**Mr. McQuaid:** Could you give us an example.

**Mr. Johnson:** I will turn to the lawyers.

**Mr. Lysyk:** The most recent example I can think of was a decision in the Supreme Court of Canada a few months ago in respect of insurance. If my memory serves me correctly, it was a question of the Ontario Insurance Act and the Federal Bankruptcy Legislation. The Supreme Court said this was a case of conflict. The paramountcy Doctrine came into play. That was the *Wentworth* case. It is much more difficult to give recent examples of cases where there are conflicts, particularly the Supreme Court of Canada, have looked at two pieces of legislation, have looked at the face of them looked to be similar and have said that there was not a conflict for the purpose of bringing this doctrine into play. There is a line of cases connected with motor vehicle offences in which there has been exploration. It is a difficult area. Mr. Johnson has indicated, there is some disagreement about the exact scope of the paramountcy doctrine. What you can get everyone to agree on is that in this extreme case, where you have both the federal and provincial statute in the field and it is impossible for a citizen to obey one without disobeying the other, this at least is a situation that brings the paramountcy doctrine into play and the federal statute therefore prevails.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La parole est à vous, monsieur McQuaid.

**M. McQuaid:** Je parle toujours en rapport avec la question de M. Brewin au sujet de l'assurance-retraite. A la page 90, le Gouvernement du Canada établit sa position. On lit à la dernière ligne:

(en cas de conflits entre le régime fédéral et les régimes provinciaux, le régime fédéral prévaudrait).

Cela ne revient-il pas à dire que le régime fédéral prévaudra? N'aurons-nous pas inévitablement des conflits qui naîtront en vertu de ce que vous avez dit au sujet des deux provinces qui s'objectent vigoureusement à cette proposition?

**M. Johnson:** Tout dépend, monsieur, de la façon dont vous définissez «conflict». De façon générale, les tribunaux ont défini «conflict» comme l'existence de deux lois auxquelles les citoyens ne sauraient se conformer sans enfreindre l'une d'elles.

**M. McQuaid:** Voulez-vous nous donner un exemple?

**M. Johnson:** Je me tourne du côté des avocats.

**M. Lysyk:** L'exemple le plus récent est je crois un jugement de la Cour suprême du Canada rendu il y a quelques mois au sujet de l'assurance. Si ma mémoire est fidèle, il était question de la loi dite *l'Ontario Insurance Act*, et de la loi fédérale sur les faillites. La Cour suprême a déclaré qu'il s'agissait d'un cas de conflit. La doctrine de primauté est entrée en jeu. C'était l'affaire *Wentworth*. Il est beaucoup plus facile de citer des exemples récents où les tribunaux, la Cour suprême du Canada surtout, ont considéré deux mesures législatives qui, de prime abord, paraissaient très similaires et on a dit qu'il n'y avait aucun conflit pour ce qui était de faire jouer la doctrine. D'autres cas se rapportent au délit commis avec des véhicules automobiles dans lesquels cette question a été étudiée. C'est un domaine difficile. Comme l'a signalé M. Johnson, on n'est pas d'accord sur la portée précise de cette doctrine de primauté. Mais ce sur quoi vous pouvez rallier le consentement de presque tous les gens, c'est que dans ce cas extrême où entrent en jeu les lois fédérales et provinciales, il est impossible pour un citoyen d'obéir à l'une sans transgresser l'autre. Ici, en tout cas, il y a un conflit qui fait entrer en jeu la doctrine de la primauté et les statuts fédéraux, partant, primant dans ce cas.

[Text]

**Mr. McQuaid:** Would it not be fair to say, sir, that in the event that there were two statutes, federal and provincial, and taking the attitude that the Provinces of Quebec and Ontario presently have with respect to this matter, there would be, in all probability, a conflict? Is that not a fair assumption?

**Mr. Lysyk:** You are speaking of pension legislation particularly.

**Mr. McQuaid:** Yes.

**Mr. Lysyk:** You have of course, the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan living together quite happily so far. I know of no instance where the question of supposed conflict has come to the courts.

**Mr. McQuaid:** You really think that there could be statutes worked out for both, on the federal level and on the provincial level, the Province of Quebec, for example, and that there would not be any conflict.

**Mr. Lysyk:** Yes.

**Mr. Johnson:** If I could add to what Mr. Lysyk has said. I think this was really the basis of the comments of some of the Premiers. They really were asserting that the probability of complementary legislation was sufficiently high that there was no need to worry about any doctrine of paramountcy or any other co-ordinating mechanism.

**Mr. McQuaid:** I just have one other question for Mr. Johnson, Mr. Chairman. I believe you said Mr. Johnson that one of the reasons it was not feasible to place retirement insurance in the hands of the provinces was because of the mobility of people from one province to the other. People earn their living in different provinces. Have you any idea how serious a matter this mobility is? Is there a great mobility of people as between various provinces or is it confined maybe to moving, we will say, from Quebec to Ontario or perhaps from New Brunswick to Quebec. Does it involve very many provinces?

• 1700

**Mr. Johnson:** Yes, sir, it does. I really regret that there are not more recent data available than were published in this book. If you look at Appendix E, page 124, you will see, there the figures, province by province, for the period that I mentioned earlier, 1956-1961. These show the movement in and the movement out province by province and for the Yukon and the Northwest Territories.

[Interpretation]

**Mr. McQuaid:** Ne serait-il pas juste de dire, monsieur, que, s'il y avait deux lois, fédérale et provinciale, et considérant l'attitude que les provinces de Québec et d'Ontario ont présentement à l'égard de cette question, il aurait inévitablement un conflit?

**M. Lysyk:** Vous parlez surtout de mesures législatives à l'égard de la pension.

**M. McQuaid:** Oui.

**M. Lysyk:** Il y a bien sûr les régimes pensions du Canada et de rentes du Québec qui ont vécu en assez bonne harmonie jusqu'ici. Je ne connais point de cas où la question de conflit présumé ait été trainée devant les tribunaux.

**M. McQuaid:** Vous croyez réellement qu'il pourrait y avoir des lois d'adoptées aux deux niveaux, fédéral et provincial, la province de Québec par exemple, et qu'il n'y aurait pas de conflit?

**M. Lysyk:** Oui.

**M. Johnson:** Si je pouvais ajouter un mot à l'énoncé de M. Lysyk. C'était en fait la base des commentaires de certains des premiers ministres. Ils affirmaient en somme qu'il était assez probable qu'il surviendrait une loi complémentaire et qu'il n'aurait pas nécessairement à se soucier de quelque doctrine de primauté que ce soit ou de tout autre rouage de coordination.

**M. McQuaid:** Une dernière question, monsieur le président. Vous avez dit, je crois, monsieur Johnson, que l'une des raisons pour lesquelles il n'était pas possible de confier l'assurance-retraite aux provinces, était la mobilité des gens d'une province à l'autre. Les gens gagnent leur vie dans différentes provinces.

Quelle est l'importance au juste de cette question de mobilité? Cette mobilité des gens d'une province à l'autre est-elle prononcée si elle se limite, disons, de la province de Québec à celle d'Ontario, ou peut-être du Nouveau-Brunswick au Québec? Englobe-t-elle plusieurs provinces?

**M. Johnson:** Oui, monsieur. Je regrette que nous n'ayons pas de récentes données à ce sujet autres que celles qui ont été publiées dans le présent document. Si vous regardez l'Appendice E, page 124, vous verrez ces chiffres, par province, pour la période que j'ai mentionnée plus tôt, soit de 1956 à 1961. Ces chiffres montrent le mouvement vers et d'une province à l'autre ainsi que pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.



[Texte]

**Mr. McQuaid:** And you think that that trend is not lessening any since 1961 on?

**Mr. Johnson:** From any conversations I have had with demographers in the country, they would probably assert that it has been increasing fairly markedly. I know of no public data later than this, sir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** To come back to the papers and statements with respect to the recommendations on the health and social services, I wanted to begin by saying that I do not agree with the reasoning behind the recommendation that the social services in their entirety and health services in particular remain under the exclusive jurisdiction of the provinces. First of all, I would not be prepared to concede that health services are now the exclusive jurisdiction of the provinces. I think it is an assertion which requires a little more proof than the working paper provides with. The second thing that occurs to me is that health services and social services involve one of the heaviest expenditures of governments. When the working paper was dealing with the business of income security, it put forward a number of arguments for concurrent jurisdiction including: income redistribution, the sense of community, the portability, the economic policy. Just because of the magnitude of the expenditures in the health services and social services area, I should think that all of these arguments would have equal weight—the magnitude of the expenditures, the effect on the character of the nation, the effect on social character, and the effect on the living conditions of the people in terms of minimum standards. Just on that basis, I find that the arguments for income security measures to be in an area of concurrent jurisdiction apply with equal or perhaps a greater weight than the area of health services and social services. I wondered if you could care to comment on that line of reasoning.

**Mr. Johnson:** I think the essence of the position of the Government of Canada is that administration of health insurance, hospital insurance, medical care insurance involves much in the way of regulation of institutions and indeed the provision of particular services that you would necessarily engage the Government of Canada in the regulation of institutions and persons if you were to give the power to legislate in this field.

[Interprétation]

**M. McQuaid:** Et vous croyez que ce mouvement ne se ralentit pas depuis 1961?

**M. Johnson:** Si j'en crois les échanges de vue que j'ai eus avec les démographes du pays, ce mouvement se prononcerait de façon assez marquée. Je ne connais pas à ce sujet de données publiques plus récentes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** Pour en revenir aux documents et aux déclarations à l'égard des recommandations sur la santé et les services sociaux, je m'inscris à l'encontre du raisonnement dont s'inspire cette recommandation à l'effet que les services sociaux dans leur ensemble et les services de santé plus particulièrement demeurent du ressort exclusif de la compétence provinciale. D'abord, je ne serais aucunement de compétence uniquement provinciale. C'est là une affirmation qui demande à être un peu plus appuyée par les faits que le présent document nous permet de le faire. Deuxièmement, il me vient à l'esprit que les services de santé et les services sociaux constituent l'une des dépenses les plus lourdes des gouvernements. Dans le document traitant de la sécurité du revenu, on a cité un certain nombre d'arguments à l'appui d'une compétence concurrente, y compris la redistribution du revenu, le sens communautaire, le caractère transférable et la politique économique. Précisément à cause de l'importance des dépenses liées aux services de santé et aux services sociaux, je crois que tous ces arguments auraient un poids égal—l'importance des dépenses, l'effet sur le caractère de la nation, l'effet sur le caractère social et l'effet sur les conditions de vie de la population en termes des normes minima. Ainsi fondés, les arguments à l'égard des mesures de sécurité du revenu tombent dans un domaine de compétence concurrente tout autant sinon plus que le domaine des services de la santé et des services sociaux. Que pensez-vous de ce raisonnement?

**M. Johnson:** Je crois que le Gouvernement du Canada pense que l'administration de l'assurance-santé et de l'assurance-hospitalisation, ainsi que celle de l'assurance pour soins médicaux supposent tant de mesures au point de vue réglementation des institutions et au point de vue de la fourniture des services particuliers que vous engageriez nécessairement le Gouvernement du Canada dans la réglementation des institutions et des personnes, si vous lui confériez les pouvoirs de légiférer dans ce domaine.

[Text]

Let me try this from a somewhat different angle. If you grasp that there is a similar national interest in respect of health insurance, as you have said, as applies in respect of income support, then your question is why does the Government of Canada say on the one hand, that we ought to have the power to make payments to persons for income support purposes but we ought not to have the power to legislate in respect of health matters?

**Mr. Rowland:** Precisely.

**Mr. Johnson:** The answer presented here is that it is possible on the one hand to make payments to persons without regulating institutions and without entering into the institutional framework of the local community or the provincial community, but it is not really possible to administer health insurance without doing that. Because the Government of Canada does not want to become involved in the regulation of hospitals and professions it says therefore, that it does not seek nor want legislative power in the field of health insurance. Instead, it would seek to employ the spending power for the purpose of introducing the national interest into provincial programs.

**Mr. Rowland:** Well, you see this whole area takes on an aspect of unreality for me when we relate that statement of employing the spending power to the federal government's recommendations about how the spending power could be exercised. We went through that whole bit the last time you were here. With an entrenched formula for the acceptance of the exercise of the federal spending power in the Constitution, I cannot see how it can be effectively employed. That is my position. The federal government's position is quite the reverse. It gives this whole area of simply relying on the spending power, given the federal government's recommendations with respect to this spending power, an aspect of unreality to me.

I would much prefer to see the recommendation of concurrent jurisdiction in the area of health services and social services for reasons I have already outlined. It would seem to me that the only valid reason for withdrawing health services and social services from an area of concurrent jurisdiction and for making them exclusively provincial is that they perhaps affect cultural development to a greater extent than do income support programs or income security programs. However,

[Interpretation]

Laissez-moi reprendre cet argument d'un point de vue légèrement différent. Si vous admettez qu'il y a à l'égard de l'assurance santé un intérêt national similaire à celui qui est manifesté à l'égard du soutien du revenu, votre question devient en somme la suivante: Pourquoi le Gouvernement du Canada dit-il d'une part que nous devons avoir le pouvoir de faire des versements aux particuliers en vue du soutien du revenu, mais que d'autre part, nous ne devons pas avoir le pouvoir de légiférer à l'égard des questions de santé?

**M. Rowland:** Précisément.

**M. Johnson:** Nous répondons ici qu'il est possible d'une part de faire des versements des particuliers sans pour autant réglementer les institutions et sans pour autant nous inscrire dans les cadres institutionnels de la communauté, qu'elle soit locale ou régionale, mais il n'est pas réellement possible d'administrer cette question d'assurance-santé sans le faire. Vu que le Gouvernement du Canada ne veut pas s'engager dans la réglementation des hôpitaux et des professions, il dit donc qu'il ne cherche pas à obtenir des pouvoirs législatifs dans le domaine de l'assurance-santé. Il essaierait au contraire d'utiliser son pouvoir de dépenser aux fins de susciter l'intérêt national à l'égard des programmes provinciaux.

**M. Rowland:** Voyez-vous, tout ce domaine revêt pour moi un aspect irréel lorsque nous rapprochons cette intention d'utiliser le pouvoir de dépenser des recommandations du gouvernement fédéral au sujet de la façon d'utiliser ce pouvoir de dépenser. Nous avons passé à travers cette question la dernière fois que vous êtes venus ici. Fort d'une formule retranchée à l'égard de l'acceptation de l'exercice du pouvoir de dépenser du fédéral dans la Constitution, je ne puis voir comment on pourrait l'utiliser avec efficacité. Voilà ma position. La position du gouvernement fédéral est tout à fait opposée. Il permet tout simplement de s'en remettre au pouvoir de dépenser étant donné les recommandations du gouvernement fédéral à l'égard de ce pouvoir de dépenser comporte un aspect d'irréalité.

Je préférerais de beaucoup voir la recommandation d'une compétence concurrente dans le domaine des services de la santé et des services sociaux, pour les raisons que j'ai déjà données. Le seul motif valable, à mon avis, de retirer les services de santé et les services sociaux d'un domaine de compétence concurrente et d'en faire la compétence exclusive des provinces, est que, peut-être, le développement culturel serait touché plus gravement que les programmes de soutien.

te]

would seem to me that there is only one province that is substantially affected.

As I said earlier, I find this whole series of commendations to be really a travesty of logic. That travesty of logic is consequential in the travesty of good sense in attempting to treat Quebec as if it were a province just like the others. Mr. Bourassa said with con-  
 siderable justice «Québec, ce n'est pas une province comme les autres.» I agree with him. I think that the portion of this paper, which otherwise makes a good deal of sense, in dealing with health services and social services really takes on an *Alice in Wonderland* aspect.

I expect I am just talking now and really trying to gain information from the witness; but I expect it is consequent upon what I think is an unrealistic position, assuming that Quebec is a province like the others and trying to build a constitution around that lack of actual background. I really do not expect Mr. Johnson to comment. I got carried away.

**Mr. Johnson:** I ought not to engage, Mr. Chairman, in a discussion of statut particulier. I might only say that I felt strongly about this. Even as a public servant, I published an article on the subject some three or four years ago.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps we should have a citation for that, Mr. Johnson. Where was it published?

**Mr. Rowland:** It is a good article and it could be cited, I think.

**Mr. Johnson:** I have not got a copy. It is in *The Dynamics of Federalism in Canada*. It was published in the *Canadian Journal of Political Science* in 1967-68. My staff will pick it up and circulate it to members of the committee.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are you finished, Mr. Rowland? I just recall that Mr. Breaux had previously signalled his intention to proceed. Was yours a single question, Mr. Osler?

**Mr. Osler:** It is really a single question. Nobody got an easy way of showing us what cash flow is involved? I tend to suspect all reasons for all these things. Like the Pension Plan—there is lots of slag involved there. What cash flow is there and what benefit is there to a province in having hands on it?

# [Interprétation]

revenu ou de sécurité du revenu. Toutefois, il me semble qu'il n'y a qu'une province qui soit appréciablement touchée.

Comme je l'ai dit plus tôt, toutes ces recommandations me semblent un travestissement de logique. Ce travestissement de la logique est une conséquence du travestissement du bon sens qui consiste à essayer de traiter le Québec comme s'il s'agissait d'une province comme les autres. M. Bourassa a dit avec justesse: «Le Québec, ce n'est pas une province comme les autres.» J'en conviens avec lui et je crois que cette partie du document qui par ailleurs me semble fort sensé, qui traite des services de santé et des services sociaux s'inspire d'une attitude tout à fait fantaisiste.

Présentement, je ne fais qu'exprimer mon point de vue et je ne cherche pas réellement à obtenir des renseignements du témoin, mais si on suppose que le Québec est une province comme les autres et qu'on essaie d'établir une Constitution malgré la pénurie de renseignements d'arrière-plan, on continue dans cette attitude irréaliste. Je ne m'attends pas à ce que M. Johnson sur ce point formule des observations. Je me suis laissé quelque peu emporter.

**M. Johnson:** Je ne devrais pas m'engager, monsieur le président, dans une discussion de statut particulier. Je dois vous dire que j'avais sur ce point des opinions fort prononcées même à titre de fonctionnaire, j'ai publié un article à ce sujet il y a trois ou quatre ans.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous devrions peut-être avoir une décoration à cet effet, monsieur Johnson. Où a été publié cet article?

**M. Rowland:** C'est un bon article et on devrait le citer, à mon avis.

**M. Johnson:** Je n'en ai pas d'exemplaire. Cet article s'intitule *The Dynamics of Federalism in Canada* et il a été publié dans le *Canadian Journal of Political Science*, en 1967-1968. Mon personnel verra à vous en remettre à chacun un exemplaire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous fini, monsieur Rowland? Je viens de me souvenir que M. Breaux m'a signifié tantôt son intention de procéder. Monsieur Osler, vous n'aviez qu'une question?

**M. Osler:** Oui. Quelqu'un peut-il sommairement nous dire quelles sommes sont engagées ici? Je suis porté à attribuer toutes ces choses à des raisons culturelles. Comme le régime de rentes du Québec—qui a entraîné beaucoup de scories. Quelle est l'importance des sommes en cause et quels profits en retire la province qui exerce sur ce point une maîtrise?



[Text]

• 1710

**Mr. Johnson:** I am sorry but I cannot give you an indication of the balances in the Canada Pension Plan or the Quebec Pension Plan. Mr. Allen, would you know what the outstanding balance currently is?

**Mr. C. D. Allen (Assistant Director, Planning and Development, Canada Pension Plan, Department of National Health and Welfare):** In the Canada Pension Plan it is about \$3 billion at the moment. I would therefore assume that the Quebec plan would be about \$1 billion.

**Mr. Osler:** And it is funded and they are only working off the interest on it?

**Mr. Allen:** It is building up very quickly, because we have been collecting the contributions for over four years, and the benefit side is building up slowly. So the fund will build up to a high point and then go down when the annual outlays on the benefits get nearer and nearer equal to the annual intake.

**Mr. Osler:** But is not the use of cash very considerable?

**Mr. Allen:** Yes, it is indeed very considerable.

**Mr. Osler:** And what would it be in some of these other schemes that we talked about.

**Mr. Johnson:** In the case of the other schemes, this funding does not occur substantially. It does occur in respect of the unemployment insurance fund. Offhand I cannot give you the balance in that fund. But in respect of income support it is paid out of the consolidated revenue fund. So it is a matter of your intake and your outgo. There always has been maintained since the Old Age Security scheme started a record of the dedicated revenues and a record of the expenditures. But that is not a fund in the same sense that the Canada Pension Plan is.

**Mr. Osler:** No.

**Mr. Johnson:** So, generally speaking, it arises in respect of the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan.

**Mr. Osler:** But in other things, if there is a flow through the pipe line of several million or several hundred million a month, a year, or a week, would not astute management give quite a bit of benefit to those to whom it flows? A trust company or a bank certainly

[Interpretation]

**M. Johnson:** Je regrette, mais je suis incapable de vous donner une idée du solde du Régime de pensions du Canada ou de celui du Québec. Monsieur Allen, pouvez-vous le faire?

**M. C. D. Allen (directeur adjoint, Planification et expansion, Régime de pensions du Canada, ministère de la Santé nationale et Bien-être social):** Ce solde dans le Régime de pensions du Canada est d'environ 3 milliards de dollars. J'imagine donc qu'il serait pour le Régime de rentes du Québec d'environ 1 milliard de dollars.

**M. Osler:** Et ce fonds est mis en fiducie ou n'en utilise que l'intérêt.

**M. Allen:** Il s'accumule très rapidement, c'est-à-dire que nous avons perçu les cotisations pendant plus de quatre ans, et du côté des prestations l'accumulation se fait lentement. Ce fond atteindra donc un niveau très élevé puis diminuera lorsque viendra le temps des bénéfices qui composeront la recette annuelle.

**M. Osler:** Mais le comptant qu'on utilise n'est-il pas appréciable?

**M. Allen:** Oui. Fort appréciable en effet.

**M. Osler:** Quelle serait l'importance des sommes engagées dans les autres régimes dont nous avons parlé?

**M. Johnson:** Cette mise en fiducie ne se produit pas au même point dans les autres régimes. Elle se produit pour la caisse d'assurance-chômage. Je ne puis pas, de but en blanc, vous donner le solde de cette caisse. Mais pour ce qui est du soutien du revenu, le paie avec l'argent du revenu consolidé. La question se résume donc aux entrées et aux sorties. On a toujours maintenu, depuis que le régime de pensions à la vieillesse a commencé, un registre des recettes et des dépenses. Mais il ne s'agit pas là d'une caisse au même sens du mot que celle du Régime de pensions du Canada.

**M. Osler:** Non.

**M. Johnson:** De sorte que, de façon générale, la question se pose à l'égard des régimes de retraite du Canada et du Québec.

**M. Osler:** Mais, dans d'autres domaines, il se produit un mouvement d'argent de l'ordre de plusieurs millions de dollars ou de quelques centaines de millions par mois, l'année, ou par semaine, une gestion avisée donnerait-elle pas une bonne partie des bé-

erte]

use money that they have for 30 days or days that happens to be flowing through.

**Mr. Johnson:** Yes, although I think that should apply really to the management of the consolidated fund generally. For example, Family Allowances, your Old Age Security and your social assistance are paid out of the consolidated revenue fund and have all the variety of revenue sources and all of the differences in timing of collections. So I think what you are addressing yourself to, sir, is the effective management of the consolidated revenue fund in its total and clearly the larger it is and the bigger the swing is, the more money you can make of astute management.

**Mr. Osler:** So one is not always altruistic when one talks of the cultural need for using your hands in money. One does not have to be altruistic.

**Mr. Johnson:** One may well have an interest in the temporary use of the fund.

**Mr. Osler:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Johnson:** May I just add something. Perhaps I should have reminded you that all the Canada Pension Plan money is used by the provinces.

**M. Breau:** The second proposal of the Government of Canada in respect of income security is that Parliament and the provincial legislatures ought to have equal powers to make general income support payments to citizens, and you have explained that this is not an outright payment to people but a payment to provinces. In such a case just where would the responsibility for administration lie? For example, some provinces right now in my own of New Brunswick included, is trying another approach to social assistance. They are trying to assess if the amount of money given could not be spent better by giving perhaps more social and group animal and such programs that would provide an incentive for people to go to the Canada Labour Centre instead of just sitting around and doing nothing.

the Parliament of Canada has the power to give money under such a general income support program as this one, can we interpret this as meaning that the Government of

[Interprétation]

ficés à ceux vers qui ces sommes se déplacent? Une compagnie de fiducie ou une banque utiliseraient à bon escient ces sommes dont elles pourraient disposer pendant 30 jours ou 10 jours et qui sont de passage.

**M. Johnson:** Oui, mais je crois que cette particularité s'appliquerait en fait à la direction du fonds consolidé. Par exemple, les allocations familiales, les prestations à la vieillesse et l'assistance sociale sont payées avec l'argent du fonds consolidé et il vous faut compter avec diverses sources de revenus et des temps de perceptions qui ne coïncident pas. De sorte que ce à quoi vous voulez en venir probablement, monsieur, c'est la gestion efficace du fonds du revenu consolidé dans son ensemble, et là, bien sûr, plus ce fonds est considérable, plus vous pouvez retirer de profits d'une gestion avisée.

**M. Osler:** De sorte qu'on n'est pas toujours altruiste lorsqu'on invoque les besoins culturels pour pouvoir mettre la main dans le sac. On n'a pas besoin d'être altruiste pour cela.

**M. Johnson:** On peut toujours avoir un intérêt passager au fonds.

**M. Osler:** Merci, monsieur le président.

**M. Johnson:** Puis-je ajouter un mot? J'aurais dû vous rappeler que tout l'argent du Régime de pensions du Canada est utilisé par les provinces.

**M. Breau:** La deuxième proposition du Gouvernement du Canada à l'égard de la sécurité du revenu, c'est que le Parlement et les législatures provinciales doivent avoir des pouvoirs égaux de faire à des personnes des versements en vue du soutien du revenu, et vous avez expliqué qu'il s'agissait là en somme du pouvoir de payer. Le régime d'assistance du Canada n'effectue pas directement de versements aux particuliers, mais un versement aux provinces. Dans ce cas où se situerait au juste la responsabilité de gestion? Par exemple, certaines provinces comme la mienne, le Nouveau-Brunswick y compris, envisage l'assistance sociale d'une autre façon. Elles essaient de voir si le montant d'argent qui leur est donné ne pourrait pas être mieux dépensé, en vue d'obtenir plus d'animation sociale et collective et des programmes qui entraîneraient plus d'incitation pour les gens à se rendre aux centres de main-d'œuvre du Canada au lieu de rester assis chez eux à ne rien faire.

Si le Parlement du Canada a le pouvoir de donner de l'argent en vertu d'un tel programme de soutien du revenu aussi général que celui dont nous parlons, pouvons-nous en

[Text]

Canada could get into the same type of a program—it could go out and organize social animation groups, group education, and give grants to organizations so that the people could organize themselves. It may be there would be certain groups of people in certain areas that are poor working people because of a lack of labour organization or some such thing. Is there not an ambiguity there? How are we going to determine who is going to administer the program?

**Mr. Johnson:** This is a very good question. I omitted in my summary of the document to make reference to an important two pages on just the question you make reference to.

**Mr. Breau:** I tried to find it.

**Mr. Johnson:** It is on pages 104 and 106. It is observed here that you may have, just as you have said, an income support plan involving payments to persons, which has associated with it a panoply of social services. The working paper acknowledges that at this point you have a problem. Have you an income support plan or have you enough social services associated with it so that in effect it has become a social services program? If I may just quote the document:

The constitutional problem, it will be seen, for these or similar programmes, is to determine when a particular income security programme which otherwise would fall under concurrent jurisdiction contains a sufficient ingredient of social services that it ought in its totality to fall under provincial jurisdiction.

Then skipping ahead, the conclusion is this:

...the Government of Canada has concluded that this particular boundary line must be left to judicial interpretation. This indeed is one of the roles which Canada's courts ought to be expected to play in respect of the Constitution: to interpret the applicability of its general provisions to the new and unforeseen situations of the future. Thus it would be for the courts to determine when an income security measure which might otherwise be within Parliament's powers contained a sufficient ingredient of social

[Interpretation]

conclure que le Gouvernement du Canada pourrait s'engager dans un programme du même genre—c'est-à-dire qu'il pourrait aller et instituer des groupes d'animation sociale, des groupes éducatifs et accorder des subventions aux associations, de sorte que les gens pourraient s'organiser eux-mêmes. Peut-être y a-t-il dans certaines régions des groupes de gens qui ne sont que de modestes travailleurs précisément parce qu'ils manquent d'organisation dans leurs relations de travail ou quelque chose du genre. N'y a-t-il pas ici une ambiguïté? Comment allons-nous décider qui gèrera le programme?

**M. Johnson:** C'est une question fort pertinente. Dans le sommaire du document, j'ai omis de vous reporter à deux pages qui sont importantes et qui traitent précisément de la question que vous posez.

**M. Breau:** J'ai essayé de trouver ce sujet.

**M. Johnson:** C'est aux pages 105 et 107. Le document signale qu'il pourrait y avoir, comme vous venez de le dire, un régime de soutien du revenu grâce à des versements faits à des particuliers, lequel a été combiné à tout éventail de services sociaux. Le document reconnaît que, en un tel cas, on fait face à un problème. Avez-vous un régime de soutien du revenu ou avez-vous suffisamment de services sociaux qui y sont combinés de façon que tout puisse être agencé en un programme de services sociaux? Si vous me permettez de citer le document:

Le problème constitutionnel, semble-t-il, pour ces programmes ou des programmes analogues, consiste à déterminer quand un programme particulier de sécurité sociale, de revenu, qui relèverait autrement de la compétence concurrente des deux ordres de gouvernement, comporte un élément de services sociaux suffisant pour justifier son inclusion dans le domaine de la compétence provinciale exclusive.

Puis, si on se reporte un peu plus loin, la conclusion est la suivante:

...le Gouvernement du Canada a conclu qu'il faut laisser aux tribunaux le soin de délimiter ce domaine. C'est en effet l'un des rôles qui devrait incombent aux tribunaux canadiens en matière constitutionnelle: interpréter l'applicabilité des dispositions générales de la Constitution aux situations nouvelles et imprévues de l'avenir. Ainsi, il appartiendrait aux tribunaux de déterminer quand une mesure de sécurité du revenu qui pourrait autrement relever des pouvoirs du Parlement canadien comporte un élément de service



[Texte]

services over which the provinces have exclusive jurisdiction, that the whole measure was ultra vires of Parliament—that is, fell within the exclusive jurisdiction of the provinces.

**Mr. Breau:** In other words, for strict political reasons you could have something kicking around in the courts for a couple of years and have money relatively wasted by administrative overlap. Is there not any way that it can be clear-cut? Would Parliament have to give up its concurrence of power to be able to draw a line?

**Mr. Johnson:** If you want to have absolute clarity, and this paper makes this point early on, of course you certainly would assign the whole of the area you are discussing to either the federal government or the provincial governments. To exaggerate it, you never have any duplication or overlapping in a unitary state.

**Mr. Breau:** But obviously you cannot give only to the federal government.

**Mr. Johnson:** That is right.

**Mr. Breau:** You would have to get into education and such things.

**Mr. Johnson:** Yes. But in the field of home security and social services a fair number of pages of this document are devoted to the consequences of taking the other position, namely that the whole of income support ought to be assigned to exclusive provincial jurisdiction.

20

In my summary I tried to reflect the several reasons why the Government of Canada came to the opposite conclusion. They came to the conclusion that federal power in this field ought to continue, that is, the power to make income support payments, but that if, as I have just said, these income support payments were to come to have such a large preponderant of social services which lie within exclusive provincial jurisdiction, then the Government could step in and say no, you have stepped the bounds.

**Mr. Breau:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Johnson, Mr. Breau has just raised, from a

[Interprétation]

ces sociaux, qui font partie de la compétence exclusive des provinces, suffisant pour que l'ensemble de la mesure constitue un excès de pouvoirs de la part du Parlement canadien—c'est-à-dire, pour qu'elle relève de la compétence exclusive des provinces.

**M. Breau:** En d'autres termes, pour des raisons politiques rigides, il pourrait y avoir une cause qui languit devant les tribunaux pendant deux ans et on pourrait dépenser ainsi encore plus d'argent à cause d'empiètement d'ordre administratif. N'y a-t-il pas moyen de clarifier cette question? Faudrait-il que le Parlement cède sa concurrence de pouvoirs pour être en mesure de tirer une ligne de démarcation?

**M. Johnson:** S'il vous faut une clarté absolue, et nous en avons parlé un peu plus tôt dans le présent document, il faudrait assigner tout le domaine dont nous parlons soit au gouvernement fédéral, soit aux gouvernements provinciaux. Si vous poussez le raisonnement, vous ne verrez jamais d'empiètement ou de double emploi dans un état unitaire.

**M. Breau:** Mais de toute évidence, on ne saurait accorder tous les pouvoirs au gouvernement fédéral.

**M. Johnson:** C'est exact.

**M. Breau:** Il lui faudrait entrer dans le domaine éducatif, etc.

**M. Johnson:** Oui. Mais dans ces domaines de sécurité du revenu et des services sociaux, un bon nombre de pages du présent document ont été consacrées aux conséquences qui résulteraient de l'adoption de l'autre position, à savoir, que toute cette question du soutien du revenu devrait être assignée exclusivement à la compétence provinciale.

Dans mon mémoire, j'ai tâché d'exposer les différentes raisons pour lesquelles le Gouvernement du Canada s'est rallié à la conclusion opposée. On en est venu à la conclusion que le pouvoir fédéral devait continuer de s'exercer dans ce domaine, c'est-à-dire le pouvoir de faire des versements en vue du soutien du revenu, mais que si, comme je l'ai dit plus tôt, ces versements de soutien du revenu venaient à comporter un tel élément de services sociaux tombant sous la compétence exclusive des provinces, le tribunal pourrait alors intervenir et dire, vous avez dépassé vos limites.

**M. Breau:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Johnson, M. Breau vient de soulever, d'un

## [Text]

slightly different viewpoint, the question that I wanted to bring to your attention. I suppose the fundamental distinction in the paper is that between the social services and income security, and I find this a somewhat nebulous distinction. In the paper the distinction tends to be put in terms of the degree of involvement which the granting government has with institutions, and in that case this is said to be a social service as opposed to an income support.

I wonder if we could try to make this a bit more precise. It seems to me that the income support program involves, primarily, the provision and the payment of money, and perhaps secondarily the providing of services. I wonder if we could say that the reverse is true of the social security area, that there the primary thing is the provision of services and only secondarily are you involved with the paying of money. Is that an accurate statement?

**Mr. Johnson.** Yes, I believe it is, indeed. You could put it a somewhat different way, that when the state becomes involved in the provision of health services, for example, it is providing a service instead of income. There is that clear a distinction conceptually between the two areas.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps it is not fair to concentrate on an area which is bound to be on the boundary line, but recently the question has been raised with respect to unemployment insurance, that certain ways of granting unemployment insurance verge very much towards the social security question. Once you get into a situation where you have a general kind of unemployment, and you no longer relate benefits so much to the individual's own situation, to his contribution, but to the whole social and economic situation, you are certainly beginning to take a much broader look at the field. Then at this point you may be losing your primary orientation.

I suppose this could provide some constitutional problems as well as problems in administration.

**Mr. Johnson:** But this is why, sir, if I may say so, the case is made in the working paper on the Constitution for treating income support measures and income insurance measures in an analogous way. Here, in both cases, you are providing income rather than service.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

## [Interpretation]

point de vue légèrement différent, la question que je voulais vous poser moi-même. La distinction fondamentale établie se rapporte, je crois, aux services sociaux et à la sécurité de revenu, et je la trouve quelque peu floue. Dans le document, ladite distinction semble se fonder sur l'importance de l'engagement du Gouvernement auprès des institutions qu'il subventionne, et, dans ce cas, on parle ici d'un service social par opposition à un soutien de revenu.

Ne pouvons-nous pas être un peu plus précis. Il me semble que ce programme de soutien du revenu suppose, d'abord, le versement d'argent, et peut-être ensuite, la fourniture de services. Pouvons-nous dire que l'inverse est vrai en ce qui a trait au domaine de la sécurité sociale, où le premier élément serait la fourniture des services et en second lieu, les versements d'argent. Ce raisonnement est-il juste?

**M. Johnson:** Oui, je crois qu'il est juste. On pourrait, pour s'exprimer d'une façon légèrement différente, dire que, lorsque l'État s'engage dans la fourniture des services de santé, par exemple, elle dispense un service au lieu d'un revenu. Il y a entre les deux domaines cette distinction nette de concept.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être n'est-il pas juste de porter tous ces efforts dans un domaine qui tôt ou tard constituera une ligne frontière, mais récemment, on a posé la question à l'égard de l'assurance-chômage, à savoir que certaines façons d'accorder de l'assurance-chômage touchent de très près la question de la sécurité sociale. Dès que vous êtes engagés dans une situation de chômage général de quelque nature que ce soit et que vous cessez d'établir un rapport entre les prestations accordées à l'individu fort de sa situation particulière, pour vous en rapporter à la situation économique et sociale dans son ensemble, vous envisagez automatiquement ce domaine dans son ensemble. À ce point, il est possible que vous perdiez votre orientation première.

Je suppose qu'il peut en être ainsi des problèmes constitutionnels aussi bien qu'administratifs.

**M. Johnson:** Mais c'est pourquoi, monsieur, si vous me permettez de le dire, l'argument du document au sujet de la Constitution et du soutien du revenu et de l'assurance du revenu est conçu de façon analogue. Ici, dans les deux cas, vous fournissez un revenu plutôt qu'un service.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

arte]

**Mr. Johnson:** It is entirely possible for a scheme to be a mixture of income insurance and income support, and as long as we have the present constitutional distinction in the treatment of these two categories, you get precisely the kind of problem that you mentioned.

This kind of constitutional treatment would involve questions of that order.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, we are perhaps looking a little off the subject, but surely a new unemployment insurance package as proposed, with a concept of sort of feeding a pipe-line and co-operating very generally with Manpower, and for that matter on a long-term basis with regional economic expansion and the whole bit, would cause problems if you had federal and provincial politicians who were striving to fight hard against each other. Could it not?

In other words, all the way along the line unemployment insurance is contingent on either circumstances that are there initially or the reaction of a person to those circumstances. He has to apply for work; he has to be willing to change his job; he has to be willing to...

**Mr. Johnson:** I suppose you could have a constitutional row if there were two orders of government that had a mind for it. They could get into an argument as to the bearing of this measure on the Constitution, or vice versa. But I would think that the point at which an operating conflict would arise is a bit difficult to discern because the proposed unemployment insurance plan provides for definite benefit periods, as does indeed the present one. It is really when a person goes from unemployment insurance and then seeks to find aid that he has shifted from one plan to another. That is the point at which the services provided to the unemployed person become relevant in provincial terms.

**Mr. Osler:** But as I understand it, to qualify for certain stages a man may have to prove that he is following certain procedures, and if those procedures may be that he goes to Manpower and takes a retraining course, something would then be geared to top up whatever he was getting from Manpower to bring him to his \$100 a month, if that were the relevant figure. So there is a kind of agency here and there are judgments along the line that I do not think there were

[Interprétation]

**M. Johnson:** Il est tout à fait possible dans un régime d'allier l'assurance-revenu et le soutien du revenu, et tant que nous disposons de la présente distinction constitutionnelle à l'égard du traitement de ces deux catégories, nous faisons face au genre de problèmes que vous avez mentionnés.

Ce genre de traitement constitutionnel n'engendrerait pas des questions de cet ordre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler.

**M. Osler:** Monsieur le président, nous nous écartons peut-être un peu du sujet, mais sans contredit, le nouveau régime d'assurance-chômage qui est proposé, avec ce concept, pour ainsi dire, d'alimenter un pipeline, et de collaborer de façon très générale avec la main-d'œuvre et sur ce point, pour une période beaucoup plus étendue, avec l'expansion économique régionale et toute cette affaire, pourrait entraîner des problèmes s'il y avait des politiciens fédéraux ou provinciaux qui se dressaient suffisamment les uns contre les autres. N'est-ce pas?

En d'autres mots, l'assurance-chômage se trouve toujours à dépendre soit des circonstances régionales ou de la réaction du particulier aux dites circonstances. Il doit demander du travail; il doit être consentant à changer son travail; et il doit être disposé...

**M. Johnson:** Vous pourriez, je crois, avoir une querelle constitutionnelle si les deux ordres de gouvernement le désiraient. Ils pourraient discuter pour savoir si cette mesure se rapporte à la Constitution, ou vice versa. Mais je crois que le point où éclaterait ce conflit n'est pas facile à discerner parce que le régime d'assurance-chômage que l'on propose porte des périodes de prestations déterminées, tout autant que le fait le régime actuel. Ce n'est que lorsqu'un particulier cesse de jouir de l'assurance-chômage et cherche à obtenir de l'assistance sociale qu'il se déplace d'un régime à l'autre. C'est là le point où les services fournis aux particuliers sans emploi deviennent pertinents du point de vue des provinces.

**M. Osler:** Si j'ai bien compris, pour être admissible, le particulier doit dans certains cas prouver qu'il suit certaines procédures, et l'une de ces procédures peut exiger de lui qu'il se rende au Centre de main-d'œuvre et suive un cours. Cette mesure vise donc à ajouter quelques sommes qu'il tirait du Centre de main-d'œuvre, pour l'arrondir à \$100 par mois, si c'est le chiffre pertinent. Il y a donc ici une certaine forme de contingence, et il y a des jugements rendus à ce sujet qui



## [Text]

before, although I am not that familiar with the old one. I just studied the new one; I know it a little better than the old one.

If Manitoba were a province that was trying to pick a fight, and for some reason or other the Premier of Manitoba was trying very hard to get people to go to Churchill or to somewhere else, to some relatively less desirable place, and he had a pool of unemployed plumbers in Winnipeg and he needed them in Churchill, the federal government might quite easily say, "A plumber is near enough to a welder, so we will give him a welding retraining job and let him stay in Winnipeg with his family". But the Premier of Manitoba might say, "The heck with it. I would like maximum pressure on him to send him to Churchill as a plumber because that is where I need him". Do you know what I mean?

**Mr. Johnson:** Yes, quite so. I do not think you can have both orders of government involved. You cannot have two orders of government at all without encountering this sort of problem.

I think what is happening here in the unemployment insurance plan is that you are making a payment that is at certain points conditional, and you are saying to the individual concerned that there are certain efforts that he must make himself, and clearly the sort of situation that you describe might be possible. The Unemployment Insurance Commission may say that Johnson should take a retraining course when somebody else might think that Johnson ought to move.

At that kind of meeting point you hope for sufficient intergovernmental harmonization that you do not have it escalate into a constitutional row.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, could I come back to this social services and health services business once again? It would seem that as a result of the heavy costs involved in providing these kinds of services, if they became an area of exclusive provincial jurisdiction it would mean that the province would have to fund them exclusively, with the caveat that the federal government could perhaps through its spending power become involved at some point. Is there not a danger in this kind of approach, that you would rapidly reach a situation in which there were wide variances in the standards of the services provided as between provinces? And

## [Interpretation]

n'existaient pas autrefois, bien que je ne connais pas tellement l'ancien régime. Je n'ai fait qu'étudier le nouveau; je le connais un peu mieux que l'ancien.

Si le Manitoba voulait engager la bataille et que, pour une raison ou pour une autre, le premier ministre de cette province essayait d'envoyer des gens à Churchill, ou en quelque autre endroit que ce soit, moins désirable qu'il y ait un certain nombre de plombiers sans emploi à Winnipeg et qu'on en ait besoin à Churchill, le gouvernement fédéral pourrait dire fort aisément: «un plombier c'est une profession qui se rapproche de celle du soudeur, nous allons donc lui donner la profession de soudeur et il demeurera à Winnipeg avec sa famille». Mais de son côté, le premier ministre du Manitoba pourra dire: «Jamaais. Je veux qu'on l'incite du mieux possible à aller à Churchill à titre de plombier, c'est là que nous avons besoin de ses services». Comprenez-vous?

**M. Johnson:** Oui, très bien. Je ne crois pas que les deux ordres de gouvernement pourraient être engagés sur ce point. S'ils le font, il surviendra ce genre de problème.

Je crois que ce qui se produit ici, du point de vue de l'assurance-chômage, c'est que vous effectuez un versement qui est, à certain point de vue, conditionnel et vous dites au particulier intéressé, qu'il y a certains efforts qu'il doit faire lui-même et de ce fait, la situation que vous venez de décrire peut fort bien se produire. La Commission d'assurance-chômage peut bien dire que Johnson doit suivre un cours, tandis que d'autres estiment que Johnson doit se déplacer.

Dans ces conditions, on souhaite toujours qu'il y aura assez d'harmonie intergouvernementale pour qu'on n'en vienne pas aux prises au sujet de la Constitution.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** Monsieur le président, puis-je revenir à cette question des services sociaux et des services de santé? Vu le coût élevé de ces services, s'ils deviennent un domaine de compétence exclusivement provinciale, il faudrait alors que les provinces les subventionnent exclusivement avec la crainte que le gouvernement fédéral pourrait peut-être, par l'intermédiaire de son pouvoir de dépenses, s'ingérer en quelque point que ce soit du processus. N'est-ce pas là un danger d'en venir à un point où il y aurait d'importantes variations dans les normes de services fournis par les diverses provinces? Et, partant, les provinces les moins fortunées n'auraient-elles pas

[Texte]

sequent upon that, is there not a disposition on the part of the poorer provinces at least to insist upon the inclusion in any constitution of some form of equalization payment formula which they would find to be adequate?

1730

Could you explain to the Committee some of the difficulties that have been encountered in developing that equalization formula because I think if the recommendations of this document are not to result in the kind of regional disparities in health services and social services which I said could be possible, then you need that equalization formula. There has been some difficulty arriving at a mutually acceptable one.

**Mr. Johnson:** May I set out, Mr. Chairman, what Mr. Rowland, by saying that it is entirely possible to contemplate a constitutional situation in which the Government of Canada relies primarily upon equalization payments to provincial governments for the purpose of equalizing certain services. The essence of this scheme is that the Government of Canada and the Parliament of Canada equalize the revenues of the provincial governments and legislatures. They, in their turn, provide independently what services to provide. There is no assurance, therefore, that a province will choose to put Medicare or hospital care or whatever the case may be at the top of its priority list. That is one scheme.

However, in addition to that, you want to ensure that there will be relatively similar standards in respect of a service which is financed somehow or other to be in the national interest, then you can employ conditional payments in addition to equalization. This is the essence of the system as we know it.

As to the difficulty of coming to full agreement on an equalization formula, I might summarize what the equalization formula provides.

Under present legislation, the Parliament of Canada is assuring to each province per capita revenues which are equal to the national average at national average provincial rates. I can give you an illustration or two. Let us suppose that the average per capita sales from the provincial sales tax is \$100 and let us suppose, secondly, that if you take the average provincial sales tax base—excluding sales minus food, minus drugs generally—existing—in the Province of Manitoba, you arrive at a figure of \$80 per capita. The per capita yield in Manitoba of the average pro-

[Interprétation]

dance à insister sur l'intégration dans toute constitution de la formule de paiement égalisante qu'elle estimerait appropriée?

Pourriez-vous expliquer au Comité certaines des difficultés qu'a soulevées l'établissement de la formule de péréquation, car si les recommandations de ce document ne doivent pas entraîner le genre de disparité dans les services de santé et les services sociaux que je prévoyais comme possible, il faut une formule de péréquation. Vous avez eu de la difficulté d'en arriver à une formule qui soit acceptable de tous.

**M. Johnson:** Laissez-moi vous dire tout d'abord, monsieur le président et monsieur Rowland, qu'il est absolument possible d'imaginer une situation constitutionnelle où le Gouvernement du Canada se reposerait d'abord sur des versements de péréquation faits aux gouvernements provinciaux aux fins de la péréquation de certains services. Essentiellement, ce régime porte que le Gouvernement du Canada et le Parlement du Canada réalisent la péréquation des revenus des gouvernements provinciaux et législatures provinciales. Ces derniers décident à leur tour quels services ils fourniront. Il n'y a donc aucune assurance que les provinces établiront un medicare, des soins hospitaliers, ou quoi que ce soit, en tête de leur liste de mesures prioritaires. Voilà un des régimes.

Si, toutefois, en plus de cette mesure, vous voulez vous assurer qu'il y aura des normes relativement similaires en ce qui touche le service que vous estimez d'une façon ou d'une autre d'un intérêt national, vous pouvez alors recourir à des subventions conditionnelles en plus de celles qui sont propres à réaliser la péréquation. C'est essentiellement le régime tel que nous le connaissons.

Quant à la difficulté d'en arriver à un accord complet sur une formule de péréquation, laissez-moi vous exposer brièvement ce que porte présentement ladite formule de péréquation. En vertu de la présente loi, le Parlement du Canada garantit à chaque province des revenus par tête qui soient égaux à la moyenne nationale, à des taux provinciaux de moyenne nationale. Je puis vous illustrer ces deux mesures. Disons que les taxes de vente provinciales rapportent en moyenne par tête \$100 et supposons de plus que si vous appliquez la moyenne des taxes de vente provinciales—soit les taxes au détail, sauf les aliments, les médicaments de façon générale—dans la province du Manitoba, vous en arrivez au chiffre de \$80 par tête. Le rendement

## [Text]

vincial sales tax would be statistically \$80 per capita whereas the yield in Canada as a whole is \$100. The Parliament of Canada under the present equalization formula gives the Government of Manitoba \$20.

The essence of this then is that all provinces receive at least the same revenue that average provincial tax rates produce.

The argument that one encounters and to which, I believe, you are referring Mr. Rowland, is (a) that the Government of Canada ought to equalize more than provincial revenues or (b) that the Government and Parliament of Canada ought to equalize not only the revenues but the costs of providing services.

A word on the (a) part first. The argument has been whether or not municipal services should be equalized. The position of the Government of Canada in 1966-67 discussions with the provinces was that it did not believe municipal services should be equalized. That is the job of each province to equalize municipal services. The Government of Canada ought not to try itself to equalize the municipal services in Toronto with the municipal services in Cape North, Cape Breton Island, for example. That is one of the arguments.

The other argument has to do with the cost of providing services. If you have equalized revenues, you may find one province which has a higher cost of delivering education services, to take an example, than another province. Certainly the equalization of revenues does not contribute to minimization or reduction of the disparities in the cost of providing services. The difficulty here has been that nobody really knows how to measure disparities in the cost of providing services. This is probably why more progress has not been made in this field in Canada or in the United States.

**Mr. Rowland:** I just was attempting to indicate to the Committee once again, some of the difficulties involved in the proposals put forward in this paper. It is the argument of fiscal capacity as opposed to fiscal need.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I think we have given Mr. Johnson a good work-out. I would like to thank him on your behalf. He will undoubtedly be before the Committee some time next year but I think we can now give him a rest

## [Interpretation]

par tête au Manitoba de ces taxes de vente moyenne provinciales serait du point de vue statistique de \$80 par tête, tandis que, pour le Canada dans l'ensemble, il serait de \$100. Le Parlement du Canada, en vertu de la présente formule de péréquation, accorde au gouvernement du Manitoba \$20.

En substance donc, toutes les provinces touchent au moins le même revenu que celui qu'elles leur rapportent les taux moyens de leurs taxes provinciales.

L'objection que l'on rencontre et à laquelle vous faites, je crois, allusion, monsieur Rowland, c'est que a) le Gouvernement du Canada devrait réaliser cette péréquation à un taux supérieur aux recettes provinciales ou b) que le Gouvernement et le Parlement du Canada devraient réaliser cette péréquation non seulement des revenus, mais des frais pour la fourniture des services.

Un mot d'abord sur a). On a discuté pour savoir si oui ou non les services municipaux devraient être l'objet d'une péréquation. Au cours des discussions que le Gouvernement du Canada a eues avec les provinces en 1966-1967, le Gouvernement n'a pas cru bon d'appliquer cette péréquation aux services municipaux. Cette tâche incombe à chaque province. Le Gouvernement du Canada ne devrait pas essayer de réaliser la péréquation des services municipaux de Toronto avec les services municipaux de Cape North, l'île de Cap-Breton, par exemple. On entre dans un tout autre ordre d'idée.

On a aussi discuté le coût de la fourniture de ces services. Si les revenus ont été l'objet d'une péréquation, vous verrez peut-être qu'en coûte plus cher à une province qu'à une autre pour assurer les services éducatifs, par exemple. La péréquation des revenus ne contribue pas, bien sûr, à réduire les différences dans les frais pour la fourniture des services. L'ennui, c'est que personne ne sait au juste comment mesurer ces différences dans le coût des services. Et c'est pourquoi nous n'avons pas réalisé si peu de progrès dans ce domaine en Canada aussi bien qu'aux États-Unis.

**M. Rowland:** Je ne faisais que souligner au Comité encore une fois certaines des difficultés qui entrent en jeu dans les propositions faites dans le présent document. C'est l'argument de capacité fiscale par opposition aux besoins fiscaux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, nous avons amplement questionné M. Johnson. Permettez-moi de le remercier en votre nom. Il nous reviendra probablement l'an prochain mais je crois qu'il convient que nous l'accordions un repos de plusieurs mois avant



[Texte]

several months before we call him in again. Thank you very much, Mr. Johnson.

**Mr. Johnson:** It was a pleasure.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is it agreed to append the material provided by the Secretariat of the Constitutional Conference?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would like a motion to adjourn to the call of the Chair.

**Mr. Gibson:** I so move.

Motion agreed to.

Meeting adjourned.

[Interprétation]

qu'il ne soit cité de nouveau comme témoin devant notre Comité. Merci beaucoup, monsieur Johnson.

**M. Johnson:** De rien, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Convenez-vous d'annexer le document du secrétariat de la Conférence constitutionnelle?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quelqu'un veut-il proposer que nous ajournions la séance jusqu'à la prochaine convocation du président?

**M. Gibson:** J'en fais la proposition.

La motion est adoptée.

La séance est levée.

## APPENDIX "G"

SHARE OF TOTAL REVENUES COLLECTED BY FEDERAL GOVERNMENT AND PROVINCIAL-MUNICIPAL GOVERNMENTS,  
1964-65 TO 1968-69<sup>(1)</sup>

	Consump- tion (sales) Taxes	Personal Income Tax	Property Taxes	Corpora- tion Income Tax	Customs Revenue	Natural Resource Revenue	Estate Tax Succession Duties	Miscel- laneous Tax and Other Revenue From Own Sources	Total Revenue
<i>1964-65</i>									
Federal share of total .....	55	83	0	79	100	1-	26	41	56.7
Provincial-Municipal share of total .....	45	17	100	21	0	99+	74	59	43.3
<i>1965-66</i>									
Federal share of total .....	56	76.0	0	77	100	1-	30	41	55.2
Provincial-Municipal share of total .....	44	24.0	100	23	0	99+	70	59	44.8
<i>1966-67</i>									
Federal share of total .....	55	73	0	76	100	1-	24	38	53.9
Provincial-Municipal share of total .....	45	27	100	24	0	99+	76	62	46.1
<i>1967-68</i>									
Federal share of total .....	57	71	0	75	100	.4	24	46	53.6
Provincial-Municipal share of total .....	43	29	100	25	0	99.6	76	54	46.4
<i>1968-69</i>									
Federal share of total .....	49	72	0	77	100	1-	22	36	52.3
Provincial-Municipal share of total .....	51	29	100	23	0	99+	78	64	47.7

Except for 1967-68, these percentages are computed from data which are close to but not exactly the same as the ones used to arrive at the figures shown on page 8 of the working paper on "The Taxing Powers and the Constitution of Canada".

Department of Finance

APPENDICE "G"

PORTION DES REVENUS TOTAUX PERÇUE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS  
PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX  
1964-1965 à 1968-1969<sup>(1)</sup>

	Consom- mation (ventes) Taxes	Impôt sur le revenu des parti- culiers	Impôt sur la propriété	Impôt sur le revenu des cor- porations	Droit de douanes	Revenu tiré des ressources naturelles	Impôt sur les biens transmis par décès Droits suc- cessoraux	Impôts divers et autres revenus de propres ressources	Total des revenus
<i>1964-1965</i>									
Portion fédérale du total.....	55	83	0	79	100	1-	26	41	56.7
Portion du total des gouvernements provinciaux et municipaux.....	45	17	100	21	0	99+	74	59	43.3
<i>1965-1966</i>									
Portion fédérale du total.....	56	76.0	0	77	100	1-	30	41	55.2
Portion du total des gouvernements provinciaux et municipaux.....	44	24.0	100	23	0	99+	70	59	44.8
<i>1966-1967</i>									
Portion fédérale du total.....	55	73	0	76	100	1-	24	38	53.9
Portion du total des gouvernements provinciaux et municipaux.....	45	27	100	24	0	99+	76	62	46.1
<i>1967-1968</i>									
Portion fédérale du total.....	57	71	0	75	100	.4	24	46	53.6
Portion du total des gouvernements provinciaux et municipaux.....	43	29	100	25	0	99.6	76	54	46.4
<i>1968-1969</i>									
Portion fédérale du total.....	49	72	0	77	100	1-	22	36	52.3
Portion du total des gouvernements provinciaux et municipaux.....	51	29	100	23	0	99+	78	64	47.7

Sauf pour 1967-1968, ces pourcentages sont calculés à partir de données qui sont semblables mais pas exactement les mêmes que celles utilisées pour obtenir les chiffres indiqués à la page 8 du document de travail «Les pouvoirs d'imposer et la Constitution du Canada».

Ministère des Finances





# APPENDIX "H"

## BACKGROUND PAPERS on INCOME SECURITY and SOCIAL SERVICES

Prepared by:  
The Secretariat of the  
Constitutional Conference  
for

The Special Joint Committee of the  
Senate and of The House of Commons  
on  
The Constitution of Canada  
June 1970

## SECRETARIAT OF THE CONSTITUTIONAL CONFERENCE

P.O. Box 488  
Terminal "A"  
Ottawa 2

## INTRODUCTION

The material in this booklet was compiled  
by the Secretariat of the Constitutional Con-  
ference to assist the Special Joint Committee  
of the Constitution of Canada. The material  
drawn from the public record of the consti-  
tutional review and is related to the specific  
subjects to which the Parliamentary Commit-  
tee is directing its attention.

*Le secrétaire de la  
Conférence constitutionnelle,  
Henry F. Davis,  
Secretary of the  
Constitutional Conference.*

# APPENDICE «H»

## DOCUMENTS DE BASE sur la SÉCURITÉ DU REVENU et les SERVICES SOCIAUX

Recueil préparé par  
le Secrétariat de la  
Conférence constitutionnelle  
pour

le Comité spécial mixte du  
Sénat et de la Chambre des communes  
sur  
la constitution du Canada  
Juin 1970

## SECRÉTARIAT DE LA CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

C.P. 488  
Terminus «A»  
Ottawa 2

## INTRODUCTION

Le Secrétariat de la Conférence constitu-  
tionnelle a préparé ce recueil pour venir en  
aide au Comité spécial mixte sur la constitu-  
tion canadienne. Le contenu de ce recueil est  
tiré des documents publics concernant la révi-  
sion constitutionnelle et se rattache aux ques-  
tions précises qui retiennent l'attention du  
Comité parlementaire.

## TABLE OF CONTENTS

## A.—SOURCE MATERIAL

1. Federal Government
2. Newfoundland
3. Prince Edward Island
4. Nova Scotia
5. New Brunswick
6. Quebec
7. Ontario
8. Manitoba
9. Saskatchewan
10. Alberta
11. British Columbia
12. General Sources

## B.—RELEVANT EXTRACTS

Section	Doc. No.
1 Quebec	
—Brief on the Constitution—Government of Quebec	3
—Proposition submitted by the Government of Quebec	81(2)
—Statement by the Honourable Jean-Paul Cloutier, Minister of Family and Social Welfare and Minister of Health	214
—“Guidelines for a New Quebec Family Allowance Policy”	
2 Ontario	
—Notes for Remarks by the Honourable John P. Roberts, Prime Minister of Ontario, to the Federal-Provincial Conference	203
3 British Columbia	
—Propositions submitted by the Government of British Columbia	81(2)
4 General Sources	
—Conclusions, Third Meeting	212

## INCOME SECURITY AND SOCIAL SERVICES.

	Date	Doc. No.	Page
1. Federal Government			
(a) Trudeau, the Right Honourable Pierre Elliott		179	
—“Income, Security and Social Services”			
(b) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting	Dec. 1969	213(1)	4-5
a) Income Support			68-98
b) Income Insurance			101-111
c) Health and Welfare Services			116-12
	Date	Doc. No.	Page
2. Newfoundland			
(a) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting	Dec. 1969	213(1)	60-67
	Date	Doc. No.	Page
3. Prince Edward Island			
(a) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting	Dec. 1969	213(1)	49-51
	Date	Doc. No.	Page
4. Nova Scotia			
(a) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting	Dec. 1969	213(1)	24-27
	Date	Doc. No.	Page
5. New Brunswick			
(a) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting	Dec. 1969	213(1)	29-33
	Date	Doc. No.	Page
6. Quebec			
(a) Brief on the Constitution	Feb. 1969	3	11-13
Government of Quebec			
(b) Proposition submitted by the Government of Quebec	July 1968	81(2)	4.17.3
(c) Statement of the Honourable Jean-Paul Cloutier, Minister of Family and Social Welfare and Minister of Health	Oct. 1969	214	3-15
Government of Quebec			
(d) “Guidelines for a New Quebec Family Allowance Policy”	Nov. 1969		3-4
Government of Quebec			76-81
(e) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting	Dec. 1969	213(1)	6-18



## TABLE DES MATIÈRES

## Sources

1. Gouvernement fédéral
2. Terre-Neuve
3. Île-du-Prince-Édouard
4. Nouvelle-Écosse
5. Nouveau-Brunswick
6. Québec
7. Ontario
8. Manitoba
9. Saskatchewan
0. Alberta
1. Colombie-Britannique
2. Sources diverses

tion

## EXTRAITS PERTINENTS

	Doc. n°
Québec	
—Mémoire sur la question constitutionnelle—Gouvernement du Québec.....	3
—Propositions présentées par le gouvernement du Québec.....	81(2)
—Déclaration de l'honorable Jean-Paul Cloutier, ministre de la famille et du bien-être social et ministre de la santé.....	214
—«Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec».....	
Ontario	
—Notes pour l'allocation prononcée par l'honorable John P. Robarts devant la Conférence fédérale-provinciale.....	203
Colombie-Britannique	
—Propositions présentées par le gouvernement de la Colombie-Britannique.....	81(2)
Sources diverses	
—Conclusions, troisième réunion.....	212

## SECURITÉ DU REVENU ET SERVICES SOCIAUX

	Date	Doc. n°	Page
Gouvernement fédéral			
Le très honorable Pierre Elliott Trudeau.....		179	
—«Sécurité du revenu et services sociaux»			
Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	7-8
a) Soutien du revenu.....			76-109
b) Assurance-revenu.....			113-129
c) Services de la santé et du bien-être.....			129-138
Terre-Neuve	Date	Doc. n°	Page
Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	67-75
Île-du-Prince-Édouard	Date	Doc. n°	Page
Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	55-57
Nouvelle-Écosse	Date	Doc. n°	Page
Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	28-31
Nouveau-Brunswick	Date	Doc. n°	Page
Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	34-38
Québec	Date	Doc. n°	Page
Mémoire sur la question constitutionnelle.....	Fév. 1968	3	12-14
Gouvernement du Québec			
Proposition présentée par le gouvernement du Québec.....	Juil. 1968	81(12)	4.17.32
Déclaration de l'honorable Jean-Paul Cloutier, ministre de la Famille et du Bien-être social et ministre de la Santé, Gouvernement du Québec..	Oct. 1969	214	
«Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec», Gouvernement du Québec.....	Nov. 1969		3
Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	63-67 9-21

	Date	Doc. No.	Page
7. Ontario			
(a) Notes for Remarks by the Honourable John P. Robarts, Prime Minister of Ontario, to the Federal-Provincial Conference.....	Dec. 1969	203	1-4 8-17
	Date	Doc. No.	Page
8. Manitoba			
(a) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting.....	Dec. 1969	213(1)	39-41
	Date	Doc. No.	Page
10. Alberta			
(a) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting.....	Dec. 1969	213(1)	59
	Date	Doc. No.	Page
11. British Columbia			
(a) Proposition submitted by the Government of British Columbia.....	June 1969	81(2)	9-7.5
(b) Proceedings of the Constitutional Conference, Third Meeting.....	Dec. 1969	213(1)	42-43

	Date	Doc. n°	Page
<b>Ontario</b>			
a) Notes pour l'allocution prononcée par l'honorable John P. Robarts devant la Conférence fédérale-provinciale.....	Déc. 1969	203	1-5 10-21
<b>Manitoba</b>			
a) Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	45-47
<b>Alberta</b>			
a) Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	66
<b>Colombie-Britannique</b>			
a) Proposition présentée par le gouvernement de la Colombie-Britannique..	Juin 1969	81(12)	9.9.20
a) Délibérations de la Conférence constitutionnelle, troisième réunion.....	Déc. 1969	213(1)	48-52



## QUEBEC—SECTION 1

Extracted from document 3  
Brief on the Constitution (pp. 11-13)

## (1) Social security

There are two main reasons behind Québec's strong insistence on regaining full control over social security: first, because the simultaneous presence of two governments in this area thwarts all effective planning, makes for contradiction between the various programmes and leads to waste and administrative overlap; second, because social security measures directly affect our nation in its intimate vitality.

Unfortunately, it is only too easy these days to demonstrate the absurdity of governments competition in social fields. Lets only think of health insurance and the tragic experience we are all going through in this regard. Whatever might be the intrinsic value of such a programme, here is a federal initiative taken in an area under exclusive provincial jurisdiction, despite near-unanimous opposition from the provinces, despite unmistakable signs that it is economically ill-advised at this time, despite open opposition on the part of several federal Cabinet ministers. In this case, it can even be stated that, besides attempting to intervene and decide where provincial priorities lie, the federal government is seriously neglecting its own responsibility for the country's economic health. The fact that such a situation can arise after so many professions of faith in co-operative federalism and inter-governmental consultation clearly points to the need for constitutional change.

Moreover, amounts earmarked for social security are now so substantial that it is not enough to eliminate the more flagrant conflicts between federal and provincial policies. We must also make the planning necessary in order to use public funds with maximum effectiveness. Social security is a whole, each part closely linked with the others. For instance, it is impossible to set up a public assistance scheme based on the individual's or the family's right to the satisfaction of their basic needs without being concerned with the existence of an adequate system of manpower services and a satisfactory programme of family allowances. It is also imperative that all those measures to which one individual might have recourse at a given time, be so organized that all people faced with the same situation will be treated the same way. Finally, attention should be given to the system's

## QUÉBEC—SECTION 1

Extrait du document 3 (pp. 12-14)  
Mémoire sur la question constitutionnelle

## (1) La sécurité sociale

Si le gouvernement du Québec insiste pour reprendre la pleine maîtrise de la sécurité sociale, c'est pour deux raisons principales. D'abord, parce que la coexistence de deux gouvernements dans ce domaine empêche la planification efficace de la sécurité sociale et permet la contradiction entre les divers programmes et mène au double emploi administratif et au gaspillage. Ensuite, parce que l'ensemble des mesures de sécurité sociale touchent la nation dans sa vitalité même en tant que société.

L'absurdité de la concurrence intergouvernementale en matière de sécurité sociale n'est hélas, que trop facile à démontrer en ce début de 1968. Comment, en effet, nous faut-il qualifier l'expérience tragique que nous vivons tous en ce qui concerne l'assurance-maladie? Quelle que soit la valeur intrinsèque d'un programme, voilà une mesure fédérale qui est mise de l'avant dans un domaine essentiellement provincial malgré l'opposition quasi-unanime des provinces, malgré l'évidence qu'elle ne peut plus cacher de son inopportunité économique et malgré l'opposition déclarée de plusieurs des membres du gouvernement canadien. On peut même affirmer que, dans ce cas précis, le gouvernement fédéral, non seulement voudrait s'ingérer dans la détermination des priorités provinciales, mais manquer gravement à ses propres devoirs à l'égard de la santé économique du pays. Qu'une telle situation puisse se produire après tant de professions de foi envers le fédéralisme coopératif et la consultation intergouvernementale montre assez la nécessité d'un réaménagement constitutionnel.

D'ailleurs, les sommes allouées à la sécurité sociale sont maintenant si importantes qu'il ne suffit pas d'éliminer les conflits les plus criants entre les mesures fédérales et les mesures provinciales. Il faut, en plus, procéder à une véritable planification de nos efforts afin d'utiliser les fonds publics avec le maximum d'efficacité. Les différentes mesures de sécurité sociale forment, en réalité, un tout où chacune des parties est reliée aux autres par des liens étroits. Il est impossible, par exemple, de mettre en place un régime d'assistance publique qui soit fondé sur le droit de la personne ou de la famille à la satisfaction de ses besoins essentiels, sans se préoccuper de l'existence d'un réseau adéquat de services, de la main-d'œuvre et d'un système satisfaisant d'allocations familiales. Il est essentiel, également, qu'une intégration soit faite de toutes les mesures qui, à un moment donné, peuvent

lance, its relationship with relevant education and recreation measures, and its effect on the economic development of each region. Planning of this nature is so complex that it cannot be undertaken unless the necessary authority is vested in only one order of government.

Yet Québec has additional reasons for wanting full control over her population's social security. As early as 1956, the Tremblay Commission, in its report on constitutional problems in Québec, stated in the chapter on social security: "If the Province of Québec wishes to fulfil effectively its constitutional mission as guardian of French-Canadian culture, it is obliged to conceive and organize its social life in conformity with the permanent demands of that culture. It must still costs preserve its constitutional jurisdiction in the matter. It must also try alone to take the initiative in measures whose administration it has agreed to share with the federal government, upset as it has been by this." This position has always been endorsed by the majority of French-speaking Québécois and all our provincial administrators since then have been inspired by it. It must be considered as a corner-stone of Québec's constitutional policy and an essential element of any constitutional reform.

Of course, we are aware that the changes we ask for might raise problems as regards the redistribution and free movement of people anywhere in the country. We feel, however, that such problems are not insoluble. On the contrary, we are convinced that numerous social programmes now administered by the provinces can point the way towards finding the solutions needed. As far as we are concerned—and this is something which we have clearly stated before and which bears repeating—we are asking for Québecers neither more nor less money than they would receive under federal programmes. We fully agree that steps must be taken to guarantee what is commonly known as the "portability" of social benefits. We have also stated that, if Québec were to receive a fair share of taxes, we should be prepared to take our part in order to co-ordinate economic policies, something which would then become more necessary than at present.

s'adresser à un même individu, de façon que tous ceux qui se trouvent dans des situations identiques soient traités de la même manière. Il faut, enfin, se préoccuper de l'équilibre du système, de ses relations avec les mesures connexes d'éducation et de loisirs et de son effet sur le développement économique de chaque région. Cette tâche de planification est si complexe qu'elle ne peut se faire que si toute l'autorité nécessaire est concentrée dans les mains d'un seul gouvernement.

Mais le Québec a des raisons additionnelles de vouloir orienter lui-même sa sécurité sociale. Dès 1956, la Commission Tremblay qui étudia, au Québec, les problèmes constitutionnels affirmait dans son chapitre sur la sécurité sociale: «Si la province de Québec veut remplir efficacement sa mission constitutionnelle de gardienne de la culture canadienne-française, elle ne peut se dispenser de concevoir et d'organiser sa vie sociale conformément aux exigences permanentes de cette culture. Il lui faut donc à tout prix préserver sa juridiction constitutionnelle en la matière et essayer de reprendre seule l'initiative des mesures dont, bousculée par les événements, elle a accepté en ces dernières années de partager la régie avec le gouvernement fédéral». Cette attitude a toujours été partagée par l'ensemble de la population francophone du Québec et elle a inspiré depuis tous les gouvernements québécois. On doit la considérer comme une pierre angulaire de la politique constitutionnelle du Québec et comme un élément essentiel de toute réforme de notre constitution.

Nous sommes évidemment conscients des problèmes que le réaménagement que nous demandons pourra causer en ce qui concerne la redistribution des revenus et la mobilité des personnes à l'échelle du pays. Mais, nous ne croyons pas que ces problèmes soient insolubles. Au contraire, nous sommes convaincus que l'on peut très bien s'inspirer de ce qui existe à cet égard dans les multiples programmes sociaux qui sont actuellement administrés par les provinces pour trouver les solutions qui s'imposent. Quant à nous, nous avons dit clairement et nous répétons que nous ne demandons pour le Québécois ni plus ni moins d'argent qu'ils n'en recevraient en vertu des programmes fédéraux. Nous sommes également d'accord pour que des mesures soient prises afin de garantir le caractère transférable des prestations sociales. Nous avons également indiqué que nous étions prêts à participer à la coordination des politiques économiques qui, si le Québec devait avoir une plus large part des impôts, s'imposerait encore plus qu'à l'heure actuelle.

Extracted from document 81(2)—

Related Propositions

SUBJECT: V—DIVISION OF LEGISLATIVE  
POWERS  
SOCIAL POLICY

4.17.32 Social security, including all social allowances, old age pensions, family allowances, health and hospitals, manpower placement and training, should come under the exclusive jurisdiction of the constituent states.

#### COMMENTS

1. In her Brief on the Constitution, Québec explained why she believes that it is absolutely essential for the constituent states to have exclusive control over all social security matters.

2. The simultaneous presence of two governments in this area thwarts all effective planning, makes for contradiction between the various programmes and leads to waste and administrative overlap.

3. Social security measures as a whole bear directly on the culture of a people, enabling them to express themselves collectively. Québecers cannot be deprived of their own social security system any more than they can do without their own legal or educational system.

4. Through appropriate financial machinery, attribution of all social security measures to the member-states can be reconciled with fair redistribution of income, with manpower mobility throughout Canada and with effective economic policies.

5. The proposed provisions for delegation of powers would allow the States so desiring to entrust the central government with some of those functions.

Extracted from document 214—

Statement by the Hon. Jean-Paul Cloutier, Minister of Family and Social Welfare and Minister of Health Presented to the Federal-Provincial Conference of Welfare Ministers, Victoria, Oct. 2 and 3, 1969

#### Introduction

This is my third Conference of Canadian Welfare Ministers. Between the first and second, a full year elapsed. Now, after less than nine months, we already feel the need to resume our discussions. This shortcoming of the interval between our meetings reflects the accelerated rate of change in the social problems confronting our governments.

I am happy to see you once more, Mr. Munro, as well as our colleagues from various

Extrait du document 81(2)—

Propositions connexes

SUJET: V—LE PARTAGE DES POUVOIRS  
LÉGISLATIFS  
LA POLITIQUE SOCIALE

4.17.32 La sécurité sociale, y compris toutes les allocations sociales, les pensions de vieillesse, les allocations familiales, la santé et les hôpitaux, le placement et la formation de main-d'œuvre devraient être attribués exclusivement aux États.

#### COMMENTAIRE

1. Le Québec a expliqué dans son Mémoire sur la question constitutionnelle pourquoi croyait absolument essentiel que les États aient la responsabilité exclusive sur toute sécurité sociale.

2. La coexistence de deux gouvernements dans ce domaine empêche une planification efficace de la sécurité sociale, permet la contradiction entre les divers programmes mène au double emploi administratif et au gaspillage.

3. L'ensemble des mesures de sécurité sociale, ont une relation directe avec la culture d'un peuple et lui permettent de s'exprimer collectivement. La société québécoise ne peut pas plus être privée de son propre système de sécurité sociale que de son propre système de lois ou d'éducation.

4. L'attribution de toute la sécurité sociale aux États peut, par des mécanismes financiers appropriés, se concilier avec une redistribution équitable des revenus et la mobilité des personnes à l'échelle du Canada, de même qu'avec l'efficacité des politiques économiques.

5. Le mécanisme proposé de la délégation des pouvoirs pourra permettre aux États qui le désirent de confier au gouvernement central l'exercice de certaines de ces fonctions.

Extrait du document 214—

Mémoire présenté par l'hon. Jean-Paul Cloutier, ministre de la Famille et du Bien-être social, et ministre de la Santé, Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social, Victoria, 2 et 3 octobre 1969

#### Introduction

C'est la troisième conférence des ministres canadiens du Bien-être social à laquelle participe. Entre la première de ces rencontres et la deuxième, un an s'était écoulé. Aujourd'hui, c'est après moins de neuf mois que le besoin de reprendre la discussion s'est fait sentir. Cette accélération de nos rencontres est en accord avec la rapidité avec laquelle évoluent les problèmes sociaux auxquels nos gouvernements doivent faire face.

Je suis heureux de revoir M. Munro, ainsi que nos collègues à travers le Canada, et



of Canada, and I take this opportunity to greet the new-comers to our deliberations. I am especially delighted at the opportunity this has afforded me—and the other members of the Québec delegation—to visit the Pacific coast and revel in its beauty. And I thank the Government of British Columbia for the warm welcome it has extended to those participating in this conference.

At our last two gatherings, I outlined the main factors underlying Québec's welfare problems. I also described the efforts made by the Québec Government to shape its policies to fit these problems, which we have sought to situate in the broader context of social policies applied in other parts of Canada. Then at the 1968 conference, the Québec Government emphasized the need to set up suitable machinery to handle relations between several governments in terms of inter-governmental co-operation based on a social welfare ministers' conference. Commendable progress has been made in setting up the necessary machinery. I hope that this striving for inter-governmental co-operation will yield positive results as exchanges between our governments increase in scope while fully respecting jurisdictional authority.

The difficulties facing Québec in the autumn of 1969 have undergone no essential change, nor have the means which my government expects to use in overcoming them. What has changed is the seriousness of these difficulties and the urgency of their solution. I have already alluded to the welfare problems which we must deal and which are included within the wider frame of reference of the socio-economic situation in Québec and in other parts of Canada. These problems include under-employment; difficulty in adapting power to the contemporary labour market; the continued low income earned by certain sectors in the population and consequently depreciated by rising prices; the issue of social dependency.

unemployment, both structural and cyclical, occasioned by the lack of jobs and the increasing number of inadequately paid workers, is leading to a constant increase in the number of assistance recipients. Even if the rate of creation of new jobs should seem to be higher this year than last, unemployment remains disturbing.

Moreover, the anti-inflation policies adopted by the federal government, whose aims are indeed imposed by the need to ensure economic stability in certain parts of the

souhaite la bienvenue aux nouveaux venus à nos séances. Je suis particulièrement heureux —ainsi que les autres membres de la délégation du Québec—de pouvoir visiter la côte du Pacifique et d'admirer sa beauté. Merci au Gouvernement de la C.-B. pour sa chaude réception aux membres de cette Conférence.

Au cours des deux dernières conférences, j'ai exposé les principales dimensions des problèmes du bien-être au Québec. J'ai aussi décrit les efforts faits par le gouvernement du Québec pour orienter sa politique en fonction de ces problèmes que nous avons essayé de situer dans le contexte plus large des politiques sociales appliquées dans l'ensemble du pays. Dès la conférence de 1968, le gouvernement du Québec a attiré l'attention sur la nécessité d'établir des mécanismes appropriés de relations entre les gouvernements du Canada, dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, se référant à une conférence des ministres du Bien-être. Ces mécanismes se sont développés de façon intéressante et j'espère que ces efforts de coopération intergouvernementale auront des résultats positifs à mesure que s'effectuera un accroissement des échanges entre nos gouvernements, dans le respect des diverses juridictions.

Les difficultés que confronte le Québec à l'automne de 1969 n'ont pas changé de nature, pas plus d'ailleurs que l'essentiel des moyens que mon gouvernement entend mettre en œuvre pour les surmonter. Ce qui a changé, c'est le caractère de gravité et d'urgence de ces difficultés et des solutions à y apporter. J'ai déjà mentionné les problèmes de bien-être auxquels nous faisons face et qui s'inscrivent dans le contexte plus large des problèmes socio-économiques du Québec et de certaines autres parties du Canada. Ces problèmes sont le sous-emploi, les difficultés d'adaptation de la main-d'œuvre au marché du travail moderne, la faiblesse des revenus que touchent certaines catégories de la population, revenus qui se trouvent encore réduits par une hausse constante des prix et enfin l'amplitude de la dépendance sociale.

Toutefois, c'est probablement le chômage, d'ordre conjoncturel et structurel, résultant de l'absence d'emploi et/ou de la formation inadéquate d'un nombre croissant de travailleurs, qui fait s'accroître de plus en plus le nombre de personnes assistées. Même si la création d'emplois s'avère supérieure cette année à celle de l'an dernier, le volume du chômage demeure inquiétant.

De plus, les politiques anti-inflationnistes adoptées par le gouvernement d'Ottawa, dont les objectifs s'imposent pour assurer la stabilisation de l'économie dans certaines parties

country, will almost certainly lead to increased unemployment in Québec.

In the light of our studies and of experience gained from the numerous decisions reached by the Québec Government in the social action field—especially in social aid—we have been able to define more sharply the direction in which we wish to move. During the present conference, we wish to take a more definite position than ever before on welfare policies as seen in the broader context of manpower as well as social and economic policies. The purpose of this paper is to make clear our views on this subject.

The direction in which the government is moving with regard to social policies.

In recent years, the Québec Government's general objective may be summed up as a major effort to improve social conditions among its people. Let us summarize this objective.

We seek an improvement of social organization to enable various groups to meet their basic needs within the mainstream of social life. We seek a development of the whole range of social security programmes aimed at prevention and rehabilitation so that they may allow us to reach our goal without giving up the essentially residual function of social aid. Indeed, necessary as they are, our outlays for public assistance must not, in our opinion, pre-empt resources which might be used for other aspects of Québec's social and economic development.

Many difficulties confront us in our efforts to attain our social policy objectives. Some are directly occasioned by the increase in recipients, others by difficulty in co-ordinating policies and programmes differently conceived and executed by different orders of government. Once again we insist that, under present circumstances, the rational use of resources available to us is an obligation which we cannot evade. With your indulgence, I shall now give a brief outline of the problems we encounter in our fight against poverty, stressing the importance of giving true weight to the interdependence we have found to tors, among them the extension of other social security policies.

Let us make clear at the outset that the traditional function of social assistance—providing income for people whose essential characteristic was that of remaining perma-

du pays, entraîneront presque certainement un nouvel accroissement du chômage au Québec.

A la lumière de nos travaux et de l'expérience acquise à l'occasion de nombreuses décisions que le gouvernement du Québec prises sur le plan social, tout particulièrement dans le domaine de l'aide sociale, nous avons pu préciser nos orientations. Aujourd'hui nous voulons prendre une position encore plus nette que dans le passé sur les politiques de bien-être dans le contexte plus large de politiques de main-d'œuvre et des politiques sociales et économiques. Ce document a pour objet d'exposer nos vues sur le sujet.

Les orientations gouvernementales en matière de politiques sociales

L'objectif général poursuivi par le gouvernement du Québec au cours des dernières années a consisté dans un effort considérable pour améliorer les conditions sociales du milieu. Cet objectif peut se définir ainsi:

Améliorer l'organisation sociale de façon que les diverses catégories de la population puissent trouver la satisfaction de leurs besoins élémentaires dans le fonctionnement même de la société. Le développement de l'ensemble des programmes de sécurité sociale en réalisant la prévention et la réhabilitation devrait permettre d'atteindre cet objectif sans que notre politique d'aide sociale abandonne son caractère essentiellement résiduaire. En effet, bien que nécessaires, nos déboursés au titre de l'assistance publique ne doivent pas, selon nous, accaparer des ressources qui pourraient être affectées à d'autres dimensions du développement social et économique du Québec.

Nous devons faire face à de nombreuses difficultés dans la poursuite de nos objectifs politiques sociales. Quelques-unes d'entre elles proviennent de l'accroissement même de la population assistée; d'autres, de la difficulté de coordonner des politiques et des programmes conçus et exécutés différemment par plusieurs ordres de gouvernements. Soulignons une fois de plus, que, dans les circonstances présentes, l'utilisation rationnelle des ressources dont nous pouvons disposer constitue un impératif auquel nous ne pouvons échapper. Je ferai maintenant, si vous le permettez, un bref tour d'horizon des problèmes que nous rencontrons dans notre lutte contre la pauvreté, en insistant tout particulièrement sur l'importance de prendre en considération l'interdépendance que nous avons décelée entre les diverses politiques d'aide et de sécurité sociales.

Mentionnons tout d'abord que la fonction traditionnelle de l'assistance sociale tend à devenir relativement moins importante; cette fonction consistait à assurer des revenus à un

ntly detached from the labour market—coming relatively less important. This change is probably the result of several factors, among them the extension of other social security programmes such as the introduction of the guaranteed income supplement for retired persons and the Pension Plan for the retired and their survivors.

If social aid is gradually taking on a residual nature for persons permanently withdrawn from the labour market, the opposite is true for other groups. Indeed new recipients are mainly to be found among people forced out of the working population, yet who could re-enter the labour market if the employment level were higher and manpower utilization conditions better. In addition, it would seem that social changes which have taken place during the last decade have markedly affected popular attitude towards social dependence. To put it bluntly, we must accept the fact that many see nothing unusual in living at the expense of the community over long periods of time.

Viewing the social assistance and security programmes in Canada as a whole, we find serious inconsistencies, the burden of whose consequences is borne by welfare recipients, in all likelihood, by other groups among the people. This want of co-ordination is to be found as much in programmes dispensing payments as in those rendering services.

Thus family allowances cannot be arbitrarily dissociated from other social assistance and security measures if the object is to come as close as possible to a real policy of family income maintenance. In Québec, family responsibilities constitute one of the main reasons for poverty. Hence the present structure of the federal family allowance programme, which is not directed to the needs of families, is inadequate to help them meet their obligations. They therefore appeal for social assistance. This is why the Québec family allowance programme—conceived as complementary to the federal programme—has placed its stress on the needs of large families with modest incomes.

Moreover, we have maintained that the family allowances distributed in Québec as federal family allowances should be transferred from one level of government to the other and that a

population dont la caractéristique essentielle était de demeurer de façon permanente en dehors du marché du travail. Cette évolution est probablement la conséquence d'un certain nombre de facteurs dont l'extension d'autres programmes de sécurité sociale, par exemple, l'introduction du supplément pour les personnes âgées et du Régime de rentes pour les retraités et pour les survivants.

Si le caractère résiduaire de l'aide sociale se réalise de plus en plus dans le cas de personnes hors du marché du travail de façon permanente, c'est l'inverse qui se produit dans les autres cas. En effet, les nouveaux assistés se recrutent particulièrement auprès de personnes qui sont rejetées hors de la population active et qui pourraient réintégrer le marché du travail si le niveau d'emploi était plus élevé et les conditions d'utilisation de la main-d'œuvre meilleures. De plus, il semble que les changements sociaux qui se sont produits, au cours de la dernière décennie, ont entraîné une modification importante dans l'attitude de la population vis-à-vis la dépendance sociale. En deux mots, on peut penser qu'aujourd'hui, plusieurs personnes considèrent comme «normal» le fait de vivre, pour de longues périodes, aux dépens de la collectivité. Dans l'ensemble des programmes d'assistance et de sécurité sociales au Canada, subsistent présentement de sérieuses incohérences, dont les conséquences sont supportées par plusieurs catégories de la population dont surtout les assistés sociaux. Ces lacunes dans la coordination se retrouvent aussi bien au niveau des programmes de prestations monétaires qu'au niveau des services.

Par exemple, les allocations familiales ne peuvent pas être arbitrairement dissociées des autres mesures d'assistance et de sécurité sociales si l'on désire s'approcher le plus possible d'une véritable politique de maintien du revenu des familles. Au Québec, les charges familiales constituent une des causes importantes de la pauvreté. Ainsi, la structure actuelle du programme fédéral d'allocations familiales, qui n'est pas axée sur les besoins des familles nombreuses, couvre insuffisamment les charges familiales de ces dernières. Celles-ci se tournent alors vers l'assistance sociale. C'est pour cette raison que le programme québécois d'allocations familiales—conçu d'ailleurs comme un programme complémentaire au programme fédéral—a mis l'accent sur les besoins des familles nombreuses de revenu modeste.

Nous avons, en outre, pris la position que les sommes dépensées au Québec au titre des allocations familiales fédérales devraient être transférées d'un niveau de gouvernement à



new scale of payments should then be worked out befitting the needs of our people.

Speaking more generally, we wish to point out that, within the limit of her means, Québec has already done a good deal to bring unity and coherence to her social security policies. Not only have we enacted legislation on family allowances, but I hope that the many legal provisions on which our public assistance programmes are based will be superseded by the general social aid bill now before the National Assembly.

This bill makes need the sole criterion in establishing the eligibility for help of persons who are without means of subsistence and not working. Going even further, it will provide aid for persons receiving income from employment, when such aid is absolutely necessary for prevention or rehabilitation purposes. However, certain sections in the bill are designed to encourage applicants or recipients to accept work or take training courses.

The main lines of Québec's social policies, which I have just reviewed and which are now embodied in the Québec Family Allowances Act and the proposed Social Aid Act, tend in the direction of the objectives which President Nixon set before the American people and Congress: to ensure the maintenance of a minimum income in such a way as to encourage citizens to work to provide their own needs. The differences between Québec's policies, expressed in terms of family allowances and social aid, and these American goals, are found primarily in the means selected. I am not trying to imply that the problems are the same in the U.S.A. and Québec. On the contrary—need it be said?—Québec's cultural, economic and social background is peculiarly her own.

On another level, the partial overlapping of applicants for unemployment assistance and insurance is a source of difficulty for our services and, above all, for the unemployed. For instance, because of differences in the basic principles underlying each programme and the absence of organic administration links between them, it is impossible to recover directly, from one government to the other, funds advanced by social assistance to persons in receipt of unemployment insurance benefits. Such difficulties could be eliminated by having individual authorities—responsible to their provincial governments—supervise the administration of both unemployment insurance and assistance programmes.

l'autre et donner lieu à une restructuration conformément aux besoins de la population du Québec.

Plus généralement, nous tenons à mentionner que le Québec, dans la mesure de ses moyens, a déjà fait beaucoup pour intégrer les politiques de sécurité sociale en un tout cohérent. En plus d'une récente législation en matière d'allocations familiales, les dispositions légales multiples, dont procèdent nos programmes d'assistance publique, seront remplacées—je l'espère—par le projet de loi cadre d'aide sociale présentement soumis à l'Assemblée nationale du Québec.

Dans ce projet, le besoin est le critère d'admissibilité au programme d'assistance. Ainsi ce programme est non seulement conçu pour les personnes qui sont privées de tout moyen de subsistance mais il est aussi conçu pour les personnes qui reçoivent des revenus du travail et qui doivent absolument être aidés aux fins de prévention et de réhabilitation. Toutefois, le projet de loi comporte en même temps des clauses qui sont de nature à inciter un requérant ou un récipiendaire à prendre un emploi ou à suivre un cours de formation.

Les orientations de politiques sociales du Québec, que je viens de rappeler et qui sont maintenant consignées dans une loi (celle des allocations familiales du Québec) et un projet de loi (celui de l'aide sociale), correspondent aux objectifs exposés par le président Nixon devant la nation américaine et le Congrès pour assurer le maintien d'un revenu minimum d'une façon qui encourage les citoyens à travailler pour subvenir à leurs besoins. Les différences entre les politiques du Québec exprimées au titre des allocations familiales et de l'aide sociale, et les objectifs américains se situent au plan des moyens. Je ne veux pas dire, toutefois, que la problématique américaine est identique à celle du Québec. Au contraire, ai-je besoin de le rappeler, le contexte culturel, économique et social est particulièrement au Québec.

Sur un autre plan, le chevauchement partiel de la clientèle de l'assistance et de l'assurance chômage entraîne des difficultés pour nos services et, surtout pour les chômeurs. Par exemple, vu l'existence de principes directeurs différents et un manque de liaisons organiques entre les deux administrations, il est impossible de récupérer directement, d'un gouvernement à gouvernement, les sommes avancées par l'assistance sociale à ceux qui reçoivent des prestations d'assurance chômage. Un contrôle unique, sous l'égide des gouvernements provinciaux, l'administration des programmes d'assurance et d'assistance au chômage, éviterait pareilles difficultés.

But the lack of integration between these programmes is felt most acutely when it comes to planning and forecasting requirements for rehabilitation and prevention purposes. In fact, an individual seldom qualifies for unemployment assistance until his insurance benefits have been exhausted. Thus in most instances we are unable to take any action to rehabilitate and restore him to the labour market until he has been idle for several months.

Because of the differing jurisdictions involved in this process, nobody can forecast needs with the required accuracy. As a result, start on rehabilitation measures frequently must be held up for lengthy periods which in themselves are sufficient to make it even more difficult to solve problems with which the unemployed have to contend.

Continuing in the area of rehabilitation and prevention, the programmes which provide cash payments are not alone. Indeed, citizens still require a host of services, essential to find out the financial aid provided to the handicapped, the unemployable and the employable. In addition—and it is here that the inter-dependence of programmes which render services and those which supply cash is most readily apparent—the quality and quantity of efforts expended to make welfare recipients self-supporting to a large extent determine the level of their assistance costs.

Relations between social assistance and manpower services as they affect endeavours to get welfare recipients back to work are such that the population can be made to pay the price of the overlapping and lack of co-ordination which are characteristic of both policies and administrative structures as they exist. The present network of manpower services, both federal and provincial, entails a duplication. Within the Québec Government, we are becoming steadily more aware of the importance of joint action by manpower and social aid services. At both the national and regional levels, the Family and Welfare Department's offices can count on receiving co-operation from Québec Manpower Centres in their efforts to rehabilitate welfare recipients and prevent social dependency.

A preventive measure has been in effect since 1965, when the Québec Government decided to systematize programmes whose purpose is to retrain as quickly as possible employees hit—or likely to be hit—by large-scale industrial layoffs. Without such retrain-

Toutefois, c'est en ce qui concerne la planification et la prévision des besoins en matière de réhabilitation et de prévention que l'absence d'intégration entre ces deux programmes se fait le plus sentir. En effet, dans la plupart des cas, c'est seulement après l'épuisement de ses prestations d'assurance qu'une personne tombe dans le cadre de l'assistance chômage. Ainsi, ce n'est souvent qu'après plusieurs mois d'inactivité que nous pouvons commencer à mettre en œuvre des mesures de réhabilitation et de retour au marché du travail.

Dans ce processus, vu la multiplicité des juridictions, personne ne peut prévoir les besoins de façon suffisamment précise. De ce fait, le déclenchement des mesures de réhabilitation ne peut se faire qu'après de longs délais qui, à eux seuls, rendent encore plus difficile la solution des problèmes auxquels ces chômeurs doivent faire face.

D'autre part, aux plans de la réhabilitation et de la prévention, il n'y a pas que les programmes de prestations monétaires; en effet, un grand nombre de services doivent encore être fournis à la population. Ceux-ci constituent des compléments essentiels à l'assistance proprement financière dans le cas des aveugles, des handicapés, des inaptes et même des aptes au travail. De plus, — et c'est ici qu'apparaît le plus nettement l'interdépendance des réseaux de services et des programmes de prestations,—la quantité et la qualité des efforts aux fins du retour au travail des assistés détermineront dans une large mesure les déboursés futurs en matière d'assistance.

En ce qui concerne le retour au travail des assistés sociaux et les relations entre les services d'assistance sociale et de main-d'œuvre, la situation est telle que la population fait les frais du chevauchement et du manque de coordination des politiques et des structures administratives existantes. Le présent réseau des Centres de main-d'œuvre, tant fédéraux que provinciaux, entraîne des duplications coûteuses. La nécessité d'une action conjointe des services de main-d'œuvre et d'aide sociale est réalisée de plus en plus par les services gouvernementaux du Québec. En effet, au plan local et régional, les bureaux du ministère de la Famille et du Bien-être social peuvent compter sur la collaboration des Centres de main-d'œuvre du Québec dans leurs efforts de réhabilitation et de prévention.

Dans le cadre des mesures préventives à l'assistance, dès 1965, le gouvernement du Québec décidait de systématiser les programmes visant à reclasser le plus rapidement possible les salariés affectés (ou susceptibles de l'être) par des mises à pied massives au

ing, these people stand in danger of swelling the ranks of welfare recipients.

To sum up, we in Québec take the view that the effectiveness of rehabilitation and prevention measures in the social assistance field depends on the coherence of social aid and security policies as well as on programmes administered on a decentralized basis; effectiveness also depends on systematic co-operation between social aid and manpower services and—equally necessary—health and psycho-social services.

While the interdependence of social policies raises serious problems, it should be borne in mind that economic conditions have much to do with determining the effectiveness of action taken under any social aid and security system. In fact, one important obstacle to maintaining the residuary function of social aid has to do with the economic situation itself. Unemployment and changes in labour markets can engender low incomes and economic insecurity which, in turn, aggravate instances of poverty and consumer debt. Finally unfavourable economic conditions tend to add weight to the tax burden in poorer parts of the country, thus further increasing the difficulties which such regions encounter in creating conditions likely to attract the investments needed for growth.

The obstacles to keeping social aid performing a residuary role are not insurmountable. Our experience with the social assistance programme as well as the research being carried on by our services in this field support the belief that these obstacles could be overcome if governments are sufficiently determined to review their policies. As for Québec, we simply want to call to mind the optimism justified by the results expected from decentralization of programme administration on a regional basis, the extension of rehabilitation services and the progress made in effecting co-ordination between departments. However, before the full benefit of these efforts can be felt, they must be completed by cooperation at the intergovernmental level, which means improving the machinery for co-ordination and, of necessity, re-allocating functions and responsibilities among the various governments. As we showed earlier, the areas in which we can strive for the effectiveness which Canadians expect of us in social matters are essentially those which encompass the interdependency of policies and co-ordination in policy planning.

Let me emphasize that such co-operation must first be achieved in the formulation of programmes, then in their administration, if applicable. In fact, the important thing in a

niveau de l'entreprise. Sans ce programme de reclassement, ceux-ci risquaient de venir s'ajouter à la clientèle de l'assistance sociale.

En somme, pour nous au Québec, l'efficacité d'une action de réhabilitation et de prévention dans le domaine de l'assistance sociale repose sur la cohérence des politiques d'aide et de sécurité sociales, sur une décentralisation administrative des programmes sociaux et sur la collaboration systématique des services d'aide sociale, de main-d'œuvre, de santé et de traitement psycho-social.

Si l'interdépendance des politiques sociales soulève de sérieux problèmes, il ne faut pas oublier que tout régime d'aide et de sécurité sociales est largement dépendant, quant à l'efficacité de son action, des conditions économiques. En effet, un obstacle important au maintien de la fonction résiduaire de l'aide sociale tient à la situation économique elle-même. Par exemple, le chômage et les transformations du marché du travail en tant qu'causes de faibles revenus et d'insécurité économique aggravent les situations de pauvreté et d'endettement des consommateurs. De plus, des conditions économiques défavorables s'accompagnent d'un alourdissement du fardeau fiscal dans les parties les plus pauvres du pays, augmentant encore les difficultés de ces régions à créer, les conditions favorables aux investissements nécessaires à la croissance.

Les obstacles à l'exercice du rôle résiduaire de l'aide sociale ne sont pas insurmontables. Notre expérience du programme de l'assistance sociale, de même que les travaux de recherche que poursuivent nos services dans ce domaine, nous laissent croire qu'une détermination suffisante des gouvernements dans la révision de leurs politiques pourrait fort bien contribuer à les surmonter. Pour ce qui est du Québec, les succès escomptés dans la régionalisation et la décentralisation administratives, l'extension des services de réhabilitation et les progrès de la coordination interministérielle portent à l'optimisme. Toutefois, pour que ces efforts portent tous leurs fruits, il est nécessaire qu'ils soient complétés au niveau de la coopération intergouvernementale par l'amélioration des mécanismes de coordination et par le réaménagement nécessaire des fonctions et des responsabilités des divers gouvernements. Comme nous l'avons illustré plus haut, c'est essentiellement l'interdépendance des politiques et par conséquent la coordination de leur planification que nous pouvons espérer atteindre en matière sociale, l'efficacité que la population attend de nous.

J'insiste sur le fait que cette collaboration doit d'abord se réaliser au plan de la conception des programmes et ensuite dans leur administration, s'il y a lieu. En effet, ce



country which takes in regions whose problems may very well differ widely is to make certain that policies and legislation reflect common objectives, rather than seek coast-to-coast uniformity in laws, policies and programmes. In a timely reminder to delegates attending the last Federal-provincial Labour Ministers' Conference, the Honourable Maurice Bellemare, Minister of Labour and Manpower for Québec, pointed to "the danger of striving for too great a uniformity throughout the labour world where sociological factors such as culture, environment and regional economic context have such an important role to play". Moreover, in a television interview on September 5, 1969, the Honourable Bryce S. MacKasey, Labour Minister in the federal government, expressed agreement with that statement, saying that we might be inclined to confine ourselves to common objectives. The same reasoning can be applied in other spheres as social welfare. Even though it may be possible to bring about certain improvements affecting Québec's policies and programmes, I believe we cannot do much more to achieve co-ordination and harmony without extending our efforts beyond the limit of resources now available to the Government of Québec.

conditions in which Québec social policy is being developed.

Without repeating the innovations mentioned above, I should like now to inform you of the main imperatives in Québec's social policy. I especially want to stress the modifications of existing programmes which hold the greatest promise of demonstrably improving the effectiveness of social policy as a whole.

With regard to the allowances paid under various social programmes, some major changes are imperative. To begin with, unemployment insurance, workmen's compensation and the pension plan benefits must be rationalized and brought into harmony if we wish to avoid having to supplement them in many cases with social assistance. In addition, we must ensure that the vocational training allowances do not prompt many people to register for this programme principally because the payments are higher than those received from other programmes or even, in some instances, higher than the income that can be earned by working.

In the field of rehabilitation, we intend to give priority to the vocational training and employment services set up for welfare recipi-

ent important dans un pays qui comprend des régions dont les problèmes peuvent être très différents, c'est de s'assurer que les politiques et la législation correspondent à des objectifs communs et non pas qu'il y ait une uniformité mécanique des lois, politiques et programmes d'un océan à l'autre. Je trouve utile de vous faire part du fait que mon collègue, l'honorable Maurice Bellemare, ministre du Travail et de la Main-d'œuvre du Québec a attiré l'attention des délégués de la dernière Conférence fédérale-provinciale des ministres du Travail sur «le danger de vouloir une trop grande uniformité en une matière aussi près des facteurs sociologiques que le monde du travail où la culture, le milieu, le contexte économique régional jouent un grand rôle». D'ailleurs, lors d'une entrevue télévisée, en date du 5 septembre 1969, l'honorable Bryce S. MacKasey, ministre fédéral du Travail, s'est dit d'accord avec cette déclaration en soulignant qu'il serait peut-être plus sage de nous limiter à des objectifs communs. Le même type de raisonnement peut se faire pour des domaines tel que le bien-être social. Même si certaines améliorations peuvent être faites dans le seul cadre des politiques du Québec, je crois qu'il est impossible d'aller beaucoup plus loin si les efforts de coordination et d'harmonisation ne débordent pas le champ des moyens actuels à la disposition du gouvernement du Québec.

Les lignes de force du développement de la politique sociale au Québec

Sans revenir sur les innovations mentionnées plus haut, je voudrais maintenant vous faire part des lignes de force de la politique sociale du Québec. Je désire insister tout spécialement sur les modifications aux programmes existants qui, concrètement, seraient susceptibles d'accroître fortement l'efficacité de l'ensemble de la politique sociale.

Pour ce qui est des prestations versées dans le cadre des divers programmes sociaux, quelques réformes majeures s'imposent. D'une part, la rationalisation et l'harmonisation des prestations d'assurance-chômage, des accidents du travail et du régime des rentes sont nécessaires si nous voulons éviter que l'assistance sociale, dans de nombreux cas, continue à s'ajouter à ces prestations. D'autre part, il nous faut faire attention au fait que les allocations de formation professionnelle peuvent inciter nombre de personnes à s'inscrire à ce programme pour la principale raison que les dites prestations sont plus élevées que celles versées par d'autres programmes ou même, dans certains cas, que les revenus possibles du travail.

Parmi les efforts dans le domaine de la réhabilitation, nous entendons donner priorité aux services de main-d'œuvre et de formation

ents. As well, we plan to continue to extend our programme of substituting work for welfare allowances and even of examining the possibility of reserving certain jobs for those receiving assistance. Moreover, these intentions are in perfect harmony with our desire to see health services given, with a certain priority, to welfare recipients in order to facilitate their reintegration into the labour market. Finally, the composition of the committees for retraining welfare recipients ought to be modified so as to ensure the participation of the government officials responsible for implementing diverse programmes in the fields of social assistance and security as well as manpower.

As for the endeavour to prevent social dependency, I again draw your attention to the necessity of restructuring the family allowances system and of exerting a concerted effort through improved manpower and psycho-social treatment services for the recipients of unemployment assistance. If vocational training allowances reached more of those receiving assistance, the number of welfare recipients would surely decrease, in both the short and long term.

Turning to economic policy, we believe that the expansion of regional development programmes should take place within a broader framework of diversification in over-all economic policy, monetary as well as fiscal. We note in passing that Canada's Finance Minister has already declared his government's interest in regionalizing economic policy.

These courses of action also require that everything possible be done to reduce the fiscal burden which weighs most heavily on the less fortunate parts of the country. Only in this way can they find the investment capital essential for economic and social development.

#### Machinery for intergovernmental co-operation

Québec's pursuit of social policy objectives can be accomplished without causing any dislocation in intergovernmental co-operation. To us, co-operation appears especially urgent in the planning and elaboration of policy.

In January of this year, I specified that "it would be important to set up a certain number of intergovernmental co-operation mechanisms: a Continuing Intergovernmental Conference of Welfare Ministers, possibly including ministers from other departments

professionnelle destinés aux assistés sociaux. De même, nous voulons continuer à étendre notre programme de création d'emplois pour réduire le coût de l'assistance et nous venons même à envisager la possibilité de réserver certains emplois aux assistés. Ces intentions prolongent d'ailleurs parfaitement notre désir de voir les services de santé accrus, avec une certaine priorité, aux assistés sociaux afin de faciliter leur réintégration dans le marché du travail. Enfin, la composition des comités de reclassement des assistés doit être modifiée de façon à y assurer la participation des fonctionnaires responsables de l'exécution des divers programmes d'assistance, de sécurité sociale et de main-d'œuvre.

Au plan de la prévention de la dépendance sociale, j'attire à nouveau votre attention sur la nécessité de restructurer les allocations familiales et d'exercer une action concertée auprès des bénéficiaires d'assistance chômage, tant au plan des services de main-d'œuvre qu'au plan du traitement psychosocial. Des allocations de formation professionnelle distribuées à une plus large part de la population assistée aurait pour résultat à court et à moyen terme, une diminution de la population des assistés sociaux.

Au chapitre de la politique économique, nous croyons que l'extension des programmes de développement régional devra en toute nécessité s'intégrer dans une diversification plus grande de la politique macro-économique, tant monétaire que fiscale. Signalons en passant que le ministre des Finances du Canada a déjà fait état de l'intérêt que le gouvernement porte à cette régionalisation des politiques économiques.

Ces moyens d'action requièrent, en outre, que l'on mette tout en œuvre pour réduire le fardeau fiscal qui pèse plus lourdement sur les parties les moins favorisées du pays. Ce n'est seulement ainsi que ces dernières pourront répondre aux impératifs qui sont les leurs. C'est le plan des investissements aux fins de développement économique et social.

#### Les mécanismes de coopération intergouvernementale

La poursuite des objectifs du Québec en matière de politique sociale peut se réaliser sans impliquer aucune brèche à la coopération intergouvernementale. Pour nous, c'est avant tout au niveau de l'élaboration des politiques et de la planification que cette coopération apparaît comme nécessaire.

Au mois de janvier de cette année, je précisais qu'il était important «d'établir un certain nombre d'instruments de coopération intergouvernementale: une conférence permanente intergouvernementale des ministres du Développement social et peut-être d'autres ministres

olved in social development; communications between this Conference and advisory bodies on which provincial representation would be in the majority; appointment of specialized intergovernmental committees; establishment of a Canadian Council of Provincial Welfare Ministers with a permanent secretariat". It seems that we have made good progress in this direction.

During the day, we shall hear reports from committees which we set up at our last meeting. These committees have done as thorough a job, as was possible within the limited time available to them. Not only were officials of the Family and Social Welfare Department attached to different working groups, but I also arranged for an important study already carried out in Québec on the cost of social assistance to be put at the disposal of the study group concerned with this question. We will shortly, discuss the progress made by the study groups and the possible extension of their mandate. I wish to indicate right now that Québec is in favour of continuing this work. I should also like to see a secretariat set up for the Canadian Council of Welfare Ministers.

Before leaving the subject of intergovernmental co-operation, I should like to make a few comments on the difficulties that stem from consultation procedures which may well be described as "too little and too late" and to inform you of Québec's present intentions in this respect.

We favour the greatest possible participation in the field of social planning. Like any other body, the Commission of Inquiry on Health and Social Welfare has called for views from interested organizations; however, it has also resorted to certain new techniques such as setting up committees representing sections of the public and subjecting their proceedings to thorough study. In addition, the reports of this Commission were published almost immediately after their submission to the government. I have followed the same procedure with work carried out within the Family and Social Welfare Department. As soon as it was available, the social assistance cost analysis was sent to all my Canadian colleagues. I am likewise preparing to publish a position paper on family allowances. I hope that the federal government will adopt the same line of conduct with respect to it as it has done on the subject.

associés au développement social; la formation de comités intergouvernementaux spécialisés; l'établissement de relations entre cette conférence et des organismes de conseil où les provinces seraient majoritairement représentées; la mise sur pied possible d'un Conseil canadien des ministres provinciaux du Bien-être doté d'un secrétariat permanent. Il m'apparaît que nous avons fait des progrès rapides dans cette voie.

Au cours de la journée, nous entendrons les rapports des comités que nous avons formés lors de notre dernière rencontre. Les travaux de ces comités se sont poursuivis avec profit même si le temps qui a pu leur être consacré n'a pas été suffisant. Pour ma part, non seulement les fonctionnaires du ministère de la Famille et du Bien-être social se sont joints aux différents groupes de travail, mais j'ai aussi fait en sorte qu'une étude importante déjà effectuée au Québec sur les coûts de l'assistance sociale soit mise à la disposition du groupe d'études qui se préoccupait de cette question. Nous discuterons tout à l'heure du progrès accompli par ces groupes de travail et de la prolongation possible de leur mandat. Dès maintenant, je veux indiquer que le Québec est favorable à ce que les travaux se poursuivent. Je serais aussi favorable à la mise sur pied d'un secrétariat d'un conseil canadien des ministres du bien-être.

Avant de laisser ce sujet de la coopération intergouvernementale, je voudrais faire quelques commentaires sur les difficultés que peut poser une trop grande imperméabilité de la planification sociale ainsi que vous faire part des nouvelles intentions du Québec dans ce domaine.

Notre conception en matière de planification sociale est de favoriser la plus grande participation possible dans ce domaine. La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social a, comme toute commission, reçu des mémoires de tous les organismes désireux d'en présenter; cependant, elle a aussi recouru à certaines techniques nouvelles comme la mise sur pied de comités d'expression populaire dont la trame des délibérations a fait l'objet d'une étude approfondie. De plus, les rapports de cette Commission ont été publiés presque sans délai dès qu'ils ont été présentés au gouvernement. J'ai procédé dans le même sens dans le cas de travaux internes réalisés par le ministère de la Famille et du Bien-être social. Dès qu'elle fut disponible, l'étude sur les coûts de l'assistance sociale a été transmise à tous mes collègues canadiens. Je me prépare d'ailleurs à faire connaître une étude importante sur l'orientation de la politique d'allocations familiales. J'espère que le gouvernement fédéral adoptera la même ligne de conduite dans le cas des études qu'il a lui-même faites sur le sujet.



Finally, I should like to express my hope of being able to meet with the federal Minister to discuss Québec's measures in social security, welfare and health as well as problems presented by federal policies and programmes in their application to Québec.

### Conclusion

In conclusion, I should like to recall a point already made about the importance of taking financial and economic priorities into account in developing a social policy. In this regard, Québec's approach has been as responsible as possible. It has been the aim of our policy to support Québec's efforts in the field of education and to avoid the introduction of new programmes entailing considerable expenditures whose inflationary effects could be foreseen as early as 1966. This is why Québec found it important to delay its health insurance programme. The new social security programmes which were adopted, that is, family allowances and the pension plan, added very little to the burden of public spending in Québec since they are financed either by contributions or by withdrawal of tax exemptions in the case of the family allowance.

Secondly, let me express our feeling that the objectives which I have developed here seem to us completely compatible with those sought by the federal government and the other governments in Canada. This does not mean these common objectives should necessarily give rise to uniform measures. On the contrary, it may be asked in all seriousness it is not rather through policies which, though differing at times, provide adequate solutions to Québec's problems that we can attain the social and human objectives which we share with the rest of the country. This is one of the reasons we are naturally anxious to reaffirm our will to discharge within the framework of Québec's constitutional prerogatives, our obligations in the field of social security and manpower programmes. In this matter, our positions correspond rather well with the present trend in the American government as recently expressed by President Nixon in his speech on the welfare crisis: "For a third of a century, power and responsibility have flowed toward Washington—and Washington has taken for its own the best sources of revenue.

"We intend to reverse this tide, and to turn back to states a greater measure of responsibility—not as a way of avoiding problems,

En dernier lieu, je voudrais vous signaler que j'espère pouvoir rencontrer le ministre fédéral pour discuter des mesures de sécurité sociale, de bien-être et de santé au Québec ainsi que des problèmes que posent les politiques et les programmes fédéraux dans leur application au Québec.

### Conclusion

Pour conclure, un premier point que je voudrais rappeler est celui de l'importance des priorités financières et économiques dans le développement de la politique sociale. À cet égard, l'approche du Québec sur ce plan a été aussi responsable que possible. Elle a visé à soutenir les efforts du Québec sur le plan de l'éducation et a évité l'introduction de nouveaux programmes impliquant des dépenses considérables et dont les effets inflationnistes pouvaient déjà être prévus dès 1966. C'est pourquoi le Québec trouvait important de retarder le programme d'assurance maladie. Sur le plan de la sécurité sociale, les nouveaux programmes, soit ceux des allocations familiales et du régime des rentes, n'ont accru que très faiblement le fardeau des dépenses publiques au Québec. Ces derniers ont été financés, soit par la voie de cotisations, soit par la voie du retrait des exemptions fiscales dans le cas des allocations familiales.

Permettez-moi, en second lieu, de vous faire part de notre sentiment que les objectifs que j'ai développés dans ce mémoire nous paraissent tout à fait compatibles avec ceux poursuivis par le gouvernement fédéral et les autres gouvernements du Canada. Il ne faut pas en conclure que ces objectifs communs doivent nécessairement se traduire par des mesures uniformes. Au contraire, on peut même se demander très sérieusement si ce n'est pas plutôt avec des politiques partiellement différentes mais correspondant adéquatement aux problèmes du Québec dans ces domaines, que nous pourrions atteindre les objectifs sociaux et humains que nous partageons avec le reste du pays. C'est une des raisons pour lesquelles, dans le cadre des prérogatives constitutionnelles du Québec, nous tenons à réaffirmer notre volonté de remplir nos responsabilités dans le domaine des programmes de la sécurité sociale et de l'emploi. Sur ce plan, les positions du Québec correspondent assez bien aux orientations actuelles du gouvernement américain telles qu'exprimées récemment par le président Nixon lors de son discours sur la crise du bien-être: «For a third of a century, power and responsibility have flowed toward Washington—and Washington has taken for its own the best sources of revenue.

We intend to reverse this tide, and to turn back to states a greater measure of responsibility—not as a way of avoiding problems,

as a way of solving problems. Along with this should go a share of federal revenues".

As I have made clear throughout this brief, the Government of Québec has put forth all necessary efforts to fulfill its responsibilities subject to the means at its disposal and in the limits of its constitutional powers.

Extrait du document 214—  
Orientations pour une nouvelle politique des allocations familiales (pp. 3-4, 76-81).

## SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

In this brief to the Federal-Provincial Conference of January 16 and 17, 1969, Jean-Paul Cloutier, Minister of Family and Social Welfare, presented Québec's principal positions on major social programmes and especially on family allowances.

These proposals were aimed at increasing the effectiveness of the family allowance programme and suggested such essential improvements as those listed herewith.

Unifying the Québec and federal family allowance systems, Québec to be responsible for both.

Continuing a universal family allowance system.

Restructuring this system in favour of families of four or more children so as to cover the whole cost of essential needs for the fourth and all later children.

Revising payments under other social programmes, notably social aid, since restructuring the family allowance system would completely obviate the need for any social aid payments for the fourth and later children.

Eliminating the federal income tax exemptions for dependent children (as has already been done in the case of the Québec income tax).

Making family allowances taxable at a graduated rate based on family income and the number of children eligible for family allowances.

Financing this restructuring of family allowances without any over-all increase in the tax burden;

Within limits, tying family allowances in with the cost-of-living index.

but as a way of solving problems. Along with this should go a share of federal revenues".

Comme je vous l'ai exposé tout au long de ce mémoire, le gouvernement du Québec, pour sa part, a fait tous les efforts nécessaires pour remplir ses responsabilités dans le contexte des moyens à sa disposition et dans le cadre de l'exercice de sa compétence constitutionnelle.

Extrait du document 214—  
Orientation pour une nouvelle politique des allocations familiales du Québec (p 3, pp 63-67)

## SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Dans son mémoire à la Conférence Fédérale Provinciale des 16 et 17 janvier 1969, l'Honorable Jean-Paul Cloutier, Ministre de la Famille et du Bien-être social, présentait les principales positions du Québec sur les grands programmes sociaux notamment celui des allocations familiales.

Ces propositions visaient à accroître l'efficacité du programme d'allocations familiales et suggéraient des améliorations essentielles telles que:

Unification des régimes d'allocations familiales québécois et fédéral et prise en charge de ceux-ci par le gouvernement du Québec;

Maintien d'un régime universel d'allocations familiales;

Restructuration de ce régime, en faveur des familles de quatre enfants et plus, de façon à couvrir la totalité du coût des besoins essentiels de leurs enfants de quatrième rang et plus;

Revision des prestations des autres programmes sociaux et notamment de l'aide sociale car la restructuration du régime d'allocations familiales rendrait inutile toute prestation d'aide sociale pour les enfants de quatrième rang et plus;

Suppression, pour fins d'impôt fédéral, de l'abattement de revenu applicable aux enfants à charge (cela existe déjà dans le cas de l'impôt québécois sur le revenu);

Imposition des allocations familiales selon un taux progressif tenant compte du revenu de la famille et du nombre d'enfants admissibles aux allocations familiales;

Financement de la restructuration des allocations familiales sans accroissement global du fardeau fiscal;

Indexation relative des allocations familiales en fonction de l'augmentation du coût de la vie.

Finally, this study also lays great stress on the future and essential development of new or remodeled social programmes. Specifically, it proposes:

an appropriate extension of the system to older children; this will lead to a fundamental revision of schooling allowances and student aid;

Development of such new measures as maternity allowances to strengthen and enhance family life.

## Chapter VI

### *A family policy for Québec*

Throughout this study, the reader will surely have noted the special dimension of Québec family problems, even though most of these are to be found everywhere else in Canada. For some years, Québec, well aware of the situation, has expressed her firm intention to develop a coherent and co-ordinated family policy of her own.

The creation of a Québec family allowance system constitutes one example of the policy thus adopted by Québec. Yet, however effective these family allowances may prove to be, an over-all policy cannot be limited to the introduction of this measure alone.

Québec has already adopted a wide variety of measures along these same lines. Some are intended to assure families and their members satisfaction of needs recognized as having prime importance in our society. Here one might include legislation on education, health, housing and income support. By way of example, we might mention programmes for schooling allowances, student aid, loans and scholarships, medical assistance and hospital insurance, public housing, social assistance and the Pension Plan. Others deal with special family and social situations by offering families a certain range of services. As examples, we might well cite youth protection measures, the social welfare courts reception centres, re-education of juvenile delinquents, the social service agency network. To all these may be added still other legislative measures covering personal and family states. In this category, we have legal provisions governing separation as to bed and board alimony, marriage annulment, parental and marital responsibilities and divorce.

Yet the very diversity of these measures and programmes arouses a feeling of confusion and scattered effort. It would seem essential to try to make this policy more coherent

Le présent document insiste aussi sur développement futur et indispensable de programmes familiaux nouveaux ou réaménagés. Il propose en particulier:

l'extension appropriée du régime, à d'enfants d'âge plus avancé et, conséquemment, la restructuration des allocations scolaires et de l'aide aux étudiants;

le développement de mesures nouvelles telles les allocations de maternité, dans but de favoriser la consolidation et l'épanouissement de la famille.

## Chapitre VI

### *Une politique familiale pour le Québec*

Tout au long de ce document, on a remarqué la dimension des problèmes familiaux québécois, même si la plupart d'entre eux se retrouvent partout ailleurs au Canada. Conscient de la situation, le Québec a depuis quelques années manifesté sa ferme intention de développer une politique familiale cohérente et coordonnée qui lui soit propre.

La mise en vigueur d'un régime québécois d'allocations familiales constitue l'un des exemples de la politique ainsi adoptée par le Québec. Toutefois, si efficaces que pourraient être ces allocations familiales, une politique d'ensemble ne saurait se limiter à la mise en œuvre de cette unique mesure.

Le Québec a déjà adopté un grand nombre de mesures en ce sens. Certaines ont pour objectif d'assurer aux familles et à leurs membres la satisfaction des besoins reconnus comme étant de première importance dans notre société. On peut indiquer ici les mesures concernant l'instruction, la santé, le logement et le maintien de revenu. A titre d'exemples, notons les allocations scolaires, l'aide aux étudiants, les prêts-bourses, l'assistance médicale et l'assurance hospitalisation, le logement public, l'assistance sociale et le régime des rentes. D'autres répondent à des situations familiales et sociales particulières, en mettant à la disposition des familles un certain nombre de services. A titre d'exemples, citons les mesures de protection de l'enfance, les cours de bien-être social, les centres d'accueil, la rééducation des jeunes délinquants, le réseau d'agences sociales.

A ces dernières s'ajoutent encore des dispositions légales concernant l'état des personnes et des familles. Citons les prescriptions légales concernant la séparation de corps, les prescriptions alimentaires, l'annulation de mariage, les responsabilités parentales et maritales et le divorce.

Cependant, la diversité de ces mesures et programmes suscite un certain sentiment de confusion et d'éparpillement. Il apparaît nécessaire de tenter de donner à cette poli-



to lay down guidelines for its future development.

From this point of view, the first step to be taken remains the attainment of a recast family allowance policy. Once this major change has been effected, the coherence of the general social security system will require a proportional reduction in the payments made for other programmes in order to cover in whole or in part the expenses arising from the presence of children in the household.

The Pension Plan, the Workmen's Compensation Commission, unemployment insurance, additional training allowances all represent programmes whose present payment rates provide for or take into account family expenses and which will have to be revised in due sequence. Doing this will raise a certain number of problems which necessitate complementary additional study. Even now, however, it is possible to ascertain the general effects produced on certain other programmes by restructuring the family allowance system.

As far as social assistance is concerned, the adjustments provided in Chapter V will not necessarily improve the financial situation of families receiving assistance. Yet in the event they return to the labour market, they will continue to profit by family allowances. These contributions might well be enough to attract many families from the clutches of poverty and thus make it possible to better children's prospects.

Family allowances, schooling allowances and student aid include school attendance in their requirements and act as powerful incentives for families to encourage their children to continue their studies. Therefore, the amalgamation, or at least making them closely interrelated, should be given careful consideration.

Present Quebec Government policy is not to pay family allowances for children placed outside their homes. The federal government, however, pays these allowances to the extent that the family makes a financial contribution towards meeting the expenses of their child's placement. The most logical policy is to pay family allowances on behalf of children for whom the state has assumed social responsibility, especially if family finances are restructured, since in this case considerable amounts would be paid for children placed in their order of birth. There is no reason to believe that withholding such allowances could lead families to keep their children at home and that maintaining this policy when children are placed outside the family would play a serious preventive part, since

que une plus grande cohérence et de préciser l'orientation de son développement futur.

Dans cette optique l'étape immédiate à franchir demeure la réalisation d'une politique renouvelée d'allocations familiales. Une fois cette transformation accomplie, la cohérence du système général de sécurité sociale exigera la réduction proportionnelle des prestations versées en vertu d'autres programmes en vue de couvrir en tout ou en partie les frais occasionnés par la présence d'enfants au foyer.

Le régime des rentes, celui des accidents du travail, l'assurance-chômage, les allocations de formation professionnelle sont autant de programmes dont les taux actuels prévoient ou tiennent compte des charges de famille et qui dès lors devront être révisés. Cette opération soulèvera un certain nombre de problèmes qui impliqueront des travaux additionnels complexes. Il est toutefois possible dès maintenant de connaître les effets généraux engendrés sur certains autres programmes par un régime restructuré d'allocations familiales.

En ce qui concerne l'assistance sociale, les ajustements prévus au chapitre 5 n'amélioreraient pas nécessairement la situation financière des familles assistées. Mais dans la mesure où celles-ci réintégreront le monde du travail, elles continueront à bénéficier des allocations familiales. Cette contribution pourrait être suffisante pour faire sortir nombre de familles du cercle de la pauvreté et permettre ainsi d'améliorer les perspectives d'avenir des enfants.

Les allocations scolaires et l'aide aux étudiants, comme les allocations familiales, exigent la scolarité et incitent fortement la famille à encourager leurs enfants à poursuivre leurs études. En conséquence la fusion, ou tout au moins l'établissement d'une interrelation étroite entre ces prestations, devra être envisagée.

La politique actuelle du gouvernement du Québec est de ne pas verser d'allocations familiales pour les enfants placés hors du foyer. Le gouvernement fédéral pour sa part verse ces allocations dans la mesure où la famille apporte une contribution financière aux frais résultant du placement de leurs enfants. La politique la plus logique est de ne pas verser d'allocations familiales pour les enfants pris en charge financièrement par l'État, surtout dans le cas d'un programme d'allocations familiales restructuré, vu les montants qui seraient payés pour les enfants de rang élevé. Il y a tout lieu de croire qu'une telle mesure pourrait influencer les familles à garder leurs enfants et que le retrait de l'allocation dans le cas des enfants placés exercerait une fonction préventive importante, la

the family would then see itself deprived of a relatively substantial sum of money. In this respect, the effects of the family allowance programme cannot be precisely evaluated. Only additional study devoted to it can clarify the matter.

However much the changes proposed above prove necessary if we are to show a proper respect for coherence between various social programmes, we must also look to the development of new measures. Thus, following the example of certain foreign countries which have shown a special concern for working out policies on the family, Quebec might consider whether it would be advisable to institute allowances for mothers who act as family heads in the absence of any husband to assume this responsibility. Allowances of this type might prove an appropriate means for solving the problems that beset mothers who are torn between the demands of holding a job and their maternal and family obligations. In addition, maternity allowances might well replace family allowances for the first child, as suggested in Chapter IV.

Studies of the same order might also be conducted with regard to inaugurating a health and medication insurance plan and extending public housing programmes. Such measures would most certainly help us achieve our objective in the war against poverty.

Yet it remains true that we cannot limit ourselves to action of this kind in working out a Quebec family policy. The state has a duty to play its part in preserving and protecting the family. This consists in seeing to it that there shall constantly be available to members of the family all the programmes, services and institutions which they may need to preserve the family entity or to reach the best settlement of problems generated by its very existence. But this concern on the part of the state is necessarily even more complex, since it must take into account any values that affect the family. These values, whether they relate strictly to the family or are broadly social, as well as the problems specifically challenging the contemporary family, include such matters as family planning, working members in the family, the part to be played by the mother and father.

From this viewpoint, proposals to set up family courts and gather together the various acts covering the family and its youthful dependents under codes which would unite within a single philosophy the whole range of scattered provisions now in effect would seem to call, if not for immediate action, at least for deep reflection to make future effective action possible.

famille se voyant alors privée d'une somme relativement substantielle. Les effets du programme d'allocations familiales sur ce plan ne peuvent être évalués avec précision, seuls des travaux additionnels en la matière permettront de clarifier la question.

Cependant si les modifications proposées dessus s'avèrent nécessaires pour respecter la cohérence entre les divers programmes sociaux, il faut aussi envisager le développement de nouvelles mesures. Ainsi, à l'exemple de certains pays étrangers qui ont eu des préoccupations spéciales au plan de leur politique familiale, le Québec pourrait rechercher le bien-fondé de la création d'allocations pour les mères, chefs de famille, en l'absence de leurs conjoints. Ce type d'allocations pourrait s'avérer une solution convenable pour régler certains des problèmes des mères de famille tiraillée entre les exigences du monde du travail et celles de leurs responsabilités maternelles et familiales. L'allocation de maternité pourrait aussi avantageusement remplacer les allocations familiales pour le premier enfant, comme cela a été mentionné au chapitre quatrième.

Une recherche identique pourrait être entreprise à propos de l'instauration d'un régime d'assurance maladie et médicamentaire de l'extension des programmes de logement public. De telles mesures favoriseraient certainement la réalisation de notre objectif de lutte aux inégalités sociales.

Il reste néanmoins qu'on ne saurait se limiter à ces mesures de développement de la politique familiale québécoise. L'État se voit en outre de jouer un rôle de support et de protection de la famille. Il s'agit ici de veiller à ce qu'en toute occasion, les membres de la famille aient à leur disposition tous les programmes, services et institutions qui leur permettent ou de sauvegarder l'entité familiale ou de régler au mieux les problèmes de sa propre existence même. Mais cette préoccupation de l'État est nécessairement plus complexe car elle doit tenir compte des valeurs propres à la famille. Ces valeurs, tant d'ordre strictement familial que d'ordre social, de même que les problèmes auxquels la famille moderne fait face, se rapportent, entre autres choses, à la planification familiale, au traitement des individus composant la famille et au statut des époux.

Dans cette optique des étapes comme celle de l'instauration de tribunaux familiaux et de l'harmonisation des législations portant sur l'enfance et la famille en des codes qui regrouperaient sous une même philosophie l'ensemble des dispositions éparses régissant ces domaines, paraissent être sinon des préalables immédiats à franchir, du moins des sujets de réflexion qui permettront une action future efficace.

Finally, the full flowering of the family may be sought by several supplementary means, among them the development—already well under way—of a policy for the living environment,—recreation, sport, participation of cultural life.

Developed societies like our own—or at least most of them—long since solicitous for the well-being of their families, have, in recent years, had to face the problem of an increasingly static population. For about a decade, Quebec in her turn seems to have been affected by this trend.

From the strictly demographic point of view, the reduced number of births in Quebec results from a considerable lowering in the production rate which began to be apparent throughout the country starting in 1960. Contrary to what had been the rule in the past, the Quebec birth rate has not only become the same as that in Ontario, for example, but is now showing a tendency to rank among the lowest as compared to those in the other Canadian provinces.

The principal factors that have led to this reduction in the Quebec birth rate are easily identified: the increase in urbanization, a desire for a better living standard, a higher level of education, more widespread family planning, new directions in social values, to which may be added the increased cost of children and the economic insecurity in many families.

Within the framework of a dynamic family policy, can family allowances play any major part in changing population trends? To this question, there is no categorical answer, since specialists are still giving the problem careful study. Yet certain partial answers are possible. Like the other components in a family policy, it is unlikely that, in urbanized societies, family allowances can produce the birth rates found in rural environments. All such measures should rather be regarded as significant means to counteract the falling birth rate.

In the last analysis, this limited result will most certainly prove more effective than a rapidly increasing birth rate in assuring our society's healthy development, since a family policy can make possible the full flowering of society's individual members and a notable improvement in the human assets of the Quebec community.

Enfin, l'épanouissement de la famille peut être recherché par la mise sur pied de plusieurs mesures additionnelles. Mentionnons le développement déjà bien amorcé d'une politique de l'habitat, des loisirs, du sport et de la participation à la vie culturelle.

Les sociétés développées comme la nôtre, soucieuses depuis longtemps du bien-être de leurs familles, semblent devoir faire face, depuis quelques années, pour la plupart d'entre elles tout au moins, à un problème d'équilibre démographique. Depuis une dizaine d'années, le Québec paraît être affecté à son tour par ce phénomène.

En effet, d'un point de vue proprement démographique, la diminution des naissances au Québec résulte d'une baisse considérable de la fécondité qui a commencé à se manifester dans l'ensemble du pays à partir de 1960. Contrairement aux tendances traditionnelles, le taux de natalité au Québec est non seulement devenu égale, par exemple, à celui de l'Ontario, mais en plus a tendance à devenir l'un des plus faibles par rapport aux autres provinces du Canada.

Les principaux facteurs de la diminution du taux de la natalité au Québec sont assez faciles à identifier: l'urbanisation croissante de la population, les aspirations vers un plus haut niveau de vie, un niveau d'instruction plus élevé, l'extension de la planification familiale, l'orientation différente des valeurs sociales qui s'ajoutent à l'augmentation du coût des enfants et à l'insécurité économique de nombre de familles.

Les allocations familiales, dans le cadre d'une politique familiale dynamique, peuvent-elles jouer un rôle important par rapport à l'évolution démographique? Cette question ne peut faire l'objet d'une réponse catégorique puisque les spécialistes examinent encore le problème avec attention. Toutefois certains éléments de réponse peuvent être apportés. Les allocations familiales, comme les autres mesures de politique familiale, ne semblent pas susceptibles de reproduire, dans les sociétés urbanisées, les taux de natalité que l'on trouve en milieu rural. Mais ces mesures sont plutôt perçues comme un moyen important de freiner la baisse de la natalité.

En définitive, ce résultat limité s'avérera sans doute plus valable que l'accroissement très rapide de la natalité pour assurer le développement de notre société, car la politique familiale permettra l'épanouissement de chacun et l'amélioration des ressources humaines de la collectivité québécoise.



## ONTARIO—SECTION 2

Extracted from document 203—

Notes from Remarks by the Hon. John P. Robarts, Prime Minister of Ontario, to the Federal-Provincial Conference, December 8, 1969 (pp. 1-4, 8-17).

SOCIAL SECURITY AND THE  
DISTRIBUTION OF POWERS:  
SOME ONTARIO VIEWS

I The scope of the problem

Before we get into the specifics of the interesting paper which the Government of Canada placed before us last week, I believe we ought first to discuss some of the broader principles and issues which underlie this extremely complex subject of income security and social services. After all, there exists now in Canada an enormous number of programs in this area, all of which involve large expenditures of public funds. What are we really trying to do in this whole endeavour? Are we spending our tax dollars in this field in a sufficiently wise and efficient manner? Do we need more social security programs or less? Are the present programs really serving the people of Canada who most need this assistance? Can we afford to keep on redistributing our wealth before we have actually created that wealth? Are we taking the future sufficiently into account in our present proposals or, to use a well-known phrase, are we planning to fight the last war?

If these questions have the ring about them of "have you stopped beating your wife?", they are not intended that way. Rather what I have in mind is that in our approach to the important issue of social security, as indeed to all issues in this constitutional review, we should in my opinion debate the fundamentals and be fluid in our attitudes before we arrive at final positions as we must do ultimately. What worries me here, and what has concerned me over the past few days, as I read the federal government's document which we now have before us, is that I sense we are striking conclusions before we have surveyed and understood what the problem is all about and in what direction we should be proceeding.

Therefore, in my preliminary remarks this morning, I should like to touch briefly on a few themes which I think should preoccupy us before we become too mired in detailed and immediate proposals. For example, the Government of Canada in its most recent

## ONTARIO—SECTION 2

Extrait du document 203—

Notes pour l'allocation prononcée par l'honorable John P. Robarts devant la Conférence fédérale-provinciale le 8 décembre 1969. (pp. 1-5, 10-20).

LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LA  
RÉPARTITION DES POUVOIRS:  
LE POINT DE VUE DE L'ONTARIO

I La portée du problème

Avant de pénétrer dans les détails de l'intéressant document que le gouvernement du Canada nous a distribué la semaine dernière, je crois que nous devrions d'abord débattre certains grands problèmes et certaines grandes questions qui sont à la base de ce sujet extrêmement complexe qu'est la sécurité sociale, le revenu et les services sociaux. Après tout, il existe aujourd'hui au Canada un grand nombre de programmes dans ce domaine qui tous entraînent de grosses dépenses de fonds publics. Quel est l'objectif réel de tous nos efforts? Dépensons-nous dans ce domaine avec assez de sagesse et d'efficacité les dollars amassés au moyen de l'impôt? Devrions-nous avoir plus ou moins de programmes de sécurité sociale? Les programmes actuels profitent-ils vraiment aux Canadiens «qui ont le plus besoin de cette forme d'assistance»? Pourrions-nous nous permettre de continuer à redistribuer des richesses avant même de les avoir créées? Tenons-nous suffisamment compte de l'avenir dans nos suggestions actuelles, ou sommes-nous, comme on dit, en retard d'une guerre?

Il vous semble peut-être que ces questions enfoncent des portes ouvertes, mais ce n'est pas pour cela que je les ai formulées. Je pense, au contraire, qu'en abordant l'importante question de la sécurité sociale, comme d'ailleurs toutes les autres questions soulevées à cette Conférence constitutionnelle, nous devrions examiner les points fondamentaux à conserver une grande souplesse d'esprit avant d'adopter les positions définitives auxquelles nous devons finalement arriver. Ce qui m'inquiète en ce moment, et ce qui m'a préoccupé ces jours derniers alors que je lisais le document du gouvernement fédéral qui est maintenant devant vous, c'est que j'ai le sentiment que nous adoptons des conclusions sans avoir cerné ni compris l'ensemble du problème posé, et sans avoir délimité la voie que nous devons suivre.

C'est pourquoi, ce matin, j'aimerais faire brièvement allusion, en guise de remarques préliminaires, à quelques thèmes dont, à mon avis, nous devrions nous occuper avant d'être trop enlisés dans des propositions détaillées et immédiates. Je prends un exemple. Le g-

speech from the Throne referred to its intention to publish a White Paper covering the whole field of social security. This is likely to be a most important document, and I would very much hope that its ramifications and suggestions can be woven into our current discussion of the constitutional aspects of social security. In fact, in so far as the federal government proposes that much of the social security realm should be a concurrent jurisdiction, it will be necessary to compare the long-term objectives of the federal government with our own in order to arrive at an agreed distribution of responsibilities in this field.

Therefore, consideration of the constitutional aspects of social security must take into account the wide-ranging debate now taking place in many countries about the direction in which future developments in this field should go. This debate has not been confined to academic or governmental circles, but has now become a subject of wide discussion in the newspapers and other communications media.

Some Canadians maintain that we have reached a point where the basic objectives of social security measures have now been fully attained. They say that the present is not to introduce further large-scale government programs. They argue that further programs are both unnecessary and undesirable, and that it would be preferable to consolidate and rationalize the existing set of programs to ensure that they meet the objectives for which they were originally intended. These Canadians are challenging the effectiveness of the present programs, and we have even called into question the validity of the basic objectives.

Schemes for providing a guaranteed minimum income or for a negative income tax are being proposed, although their advocates are divided over the extent to which such programs should replace all or part of existing social security programs, or the extent to which governments have the financial capacity to introduce programs of this magnitude. Others are coming forward with far more radical proposals, envisaging a time when technological change will have revolutionized the relationships between work and leisure, where the field now known as "Social Security" will be only part of a larger field of endeavour related to the full development of individuals. Such an endeavour encompasses much of what is now handled within educational, cultural, recreational, economic and taxation programs.

Le gouvernement du Canada a fait part dans son dernier discours du Trône de son intention de publier un Livre blanc sur tout ce qui touche à la sécurité sociale. Ce sera vraisemblablement un document important, et j'aimerais beaucoup voir ses ramifications et ses propositions devenir partie intégrante de notre présente discussion sur les aspects constitutionnels de la sécurité sociale. En fait, dans la mesure où le gouvernement fédéral propose que la plus grande partie du domaine de la sécurité sociale relève de la compétence parallèle, il sera nécessaire de comparer les objectifs à long terme du gouvernement fédéral aux nôtres, afin d'aboutir à un accord sur la répartition des responsabilités dans ce domaine.

C'est pourquoi il faut envisager les aspects constitutionnels de la sécurité sociale en tenant compte des discussions de grande envergure qui ont lieu en ce moment dans de nombreux pays sur la direction que devraient prendre les développements à venir dans ce domaine. Ces discussions ne se poursuivent pas uniquement aux paliers académiques ou gouvernementaux, car elles trouvent largement leur place dans les journaux et dans les autres moyens de diffusion.

Certains Canadiens affirment que nous avons atteint le stade où les mesures prises en matière de sécurité sociale ont permis de réaliser largement les objectifs de base fixés. Ils disent que notre tâche aujourd'hui n'est plus d'élaborer d'autres programmes gouvernementaux à grande échelle. Ils prétendent qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de lancer de nouveaux programmes, et qu'il serait préférable d'unifier et de rationaliser les divers programmes existants afin de s'assurer qu'ils répondent bien aux objectifs pour lesquels ils ont été prévus. Ces Canadiens contestent l'efficacité des programmes actuels, et certains ont même mis en doute la validité des objectifs de base.

On propose des méthodes destinées à fournir un revenu minimum garanti ou un impôt sur le revenu négatif, mais même les tenants de ces méthodes sont divisés quant à la mesure dans laquelle ces programmes devraient remplacer les programmes de sécurité sociale déjà existants, et ils ne sont pas d'accord non plus sur la mesure dans laquelle les gouvernements ont les possibilités financières d'introduire des programmes de cette envergure. D'autres mettent en avant des propositions beaucoup plus radicales en anticipant le moment où les changements technologiques auront révolutionné le système de relations travail-loisir, et où ce qui relève aujourd'hui de la sécurité sociale ne sera plus qu'une partie d'un domaine plus vaste de l'effort public tourné vers l'accomplissement total des individus. Une telle entreprise

With this wide variety of possibilities available to us in the future, proposals for constitutional change in this area must surely provide our federal system with sufficient flexibility to adapt to future needs. We must be extremely careful not to accept a distribution of responsibilities in this field or a definition of powers within it which is based simply on present needs.

We might have called our discussion today "Social Security" or "Social Welfare" instead of "Income Security and Social Services". Any of these terms would serve to bring to mind the many programs that are now being provided by the federal and the provincial governments in Canada. However, most of us would be hard-pressed to provide a definition of exactly what is meant by "Social Security" or "Social Welfare". Which programs are social security programs? Which are economic or income support programs? Into which category does a program such as manpower retraining fit? Is legal aid an income support program or an aspect of the administration of justice?

Definitions are somewhat arbitrary, and run the risk of being so general as to be useless, or so particular as to be restrictive. Care must be taken therefore, in this fast-changing field, to ensure that whatever definitions we choose prove flexible enough to accommodate future developments.

In our opinion, this subject deserves and must receive a great deal of thoughtful discussion before conclusions are reached and firm positions struck. Nothing could be more destructive of our mutual objectives than the premature arrival at positions which serve only to make sensible decisions more difficult to reach. Such positions force us to regard one another as adversaries, when what we require most is an examination of all the possible alternative approaches and the benefit of one another's views. This is not an area of affairs on which we should be taking adversary positions.

comprendrait presque tout ce qui fait maintenant partie des programmes d'éducation, de récréation et de la culture ainsi que des systèmes économiques et fiscaux.

Compte tenu de cette grande diversité de possibilités dont nous aurons la disposition dans l'avenir, les propositions de modifications constitutionnelles dans ce domaine doivent apporter à notre système fédéral une souplesse suffisante pour qu'il puisse s'adapter aux besoins futurs. Nous devons être extrêmement prudents, et ne pas accepter une répartition des responsabilités dans un domaine ou une définition des pouvoirs fondés uniquement sur les besoins actuels.

Nous aurions pu intituler notre discussion d'aujourd'hui «sécurité sociale» ou «bien-être social» au lieu de «sécurité du revenu et services sociaux». N'importe laquelle de ces expressions suffirait à rappeler le grand nombre de programmes actuellement mis en œuvre par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au Canada. Cependant, la plupart d'entre nous auraient bien du mal à donner une définition exacte de ce qu'on entend par «sécurité sociale» ou «bien-être social». Quels programmes sont des programmes de sécurité sociale? Lesquels sont des programmes économiques ou de soutien du revenu? Dans quelle catégorie doit-on ranger un programme tel que celui du recyclage de la main-d'œuvre? L'assistance juridique fait-elle partie d'un programme de soutien du revenu ou n'est-elle qu'un aspect de l'administration de la justice?

Les définitions sont toujours un peu arbitraires et risquent d'être tellement générales qu'elles en deviennent inutiles, ou si spécifiques qu'elles sont trop restrictives. On doit donc faire très attention, dans ce domaine en pleine évolution, de s'assurer que les définitions choisies, quelles qu'elles soient, s'avèrent suffisamment souples pour comprendre les développements futurs.

A notre avis, il faut consacrer à ce sujet le mérite, un grand nombre de discussions soigneusement préparées avant d'atteindre des conclusions et d'adopter des positions définitives. Rien ne pourrait être plus dangereux pour nos objectifs communs que d'arriver prématurément à des positions qui ne rendraient qu'à rendre plus difficiles la prise de décisions sensées. En adoptant de telles positions nous serions obligés de nous considérer mutuellement comme des adversaires et ce dont nous avons le plus besoin, est d'examiner toutes les voies d'approche possibles et de bénéficier de nos points de vue réciproques. Nous ne devrions vraiment pas adopter des positions adverses dans ce domaine.



Wishart—This is the time we should sit, consult each other and, if possible, come to an agreement.

## II The development of the present jurisdiction over social security

The concept of social security is one that the Fathers of Confederation did not deal with in designing our Constitution. They simply did not consider that this field was or should be a prime subject of governmental responsibility and concern. This omission was not one of ignorance, but was plainly a product of the thinking of the time. As a result, there was and is no substantial mention of this subject in the British North America Act, and neither order of government was assigned jurisdiction over it. Reliance for social services was placed on private institutions and charities, while government involvement was seen to be mainly, if not entirely, at the local or municipal level. The federal and provincial governments were only involved under special and well-defined circumstances. For example, in section 91 (11) of the British North America Act, there is mention of federal responsibility for quarantine and for hospitals for foreign sailors. In section 92 (7), there is reference to provincial responsibility for all other hospitals, and for asylums, charities, and institutions for the poor.

Early in the Twentieth Century, there emerged the beginning of what is now in prospect a dramatic change in social attitudes regarding the role of government in providing social security. As there were no specific sections in the British North America Act assigning jurisdiction in this field, the divisions of the federal and provincial governments were pragmatic responses to the shift in public expectations and demands. Provincial governments based their claim to the jurisdiction on the specific responsibilities enumerated in section 92 (7), and on their general responsibilities for property and civil rights over local matters. They were confirmed in this claim by the courts. The federal government also sought jurisdiction in this field, basing its claim on such enumerated heads as criminal law and on its general responsibility for the peace, order and good Government of Canada. Although the courts upheld some federal social security programs, the field was only recognized as a provincial responsibility. As a result, the federal government

Wishart—Ceci est un temps où nous devrions nous asseoir, nous consulter et, si nous le pouvons, aboutir à un accord.

## III LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMPÉTENCE ACTUELLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

La notion de sécurité sociale ne préoccupait pas les Pères de la Confédération lorsqu'ils ont rédigé la constitution. Ils ne pensaient tout simplement pas que ce domaine pouvait ou devrait être en tête de liste des responsabilités et des préoccupations d'un gouvernement. Cette omission ne relevait pas de l'ignorance; elle était tout à fait en accord avec l'état d'esprit de l'époque. C'est pourquoi, il n'y avait et il n'y a encore aucune mention importante de ce sujet dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il n'y a non plus aucun niveau de gouvernement à qui on a attribué la compétence en ce domaine. On avait abandonné les services sociaux aux institutions privées et aux organismes de charité, alors qu'on estimait que la responsabilité du gouvernement à cet égard se situait surtout, sinon entièrement, au niveau local ou municipal. Les gouvernements fédéral et provinciaux n'intervenaient que dans des circonstances particulières et bien définies. Ainsi, dans l'article 91 (11) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique on fait mention de la responsabilité du gouvernement fédéral dans les cas de mise en quarantaine et d'hôpitaux pour marins étrangers. Dans l'article 92(7), on traite de la responsabilité du gouvernement provincial envers les autres hôpitaux, les maisons de santé, les asiles d'aliénés et les institutions pour les pauvres.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, a commencé à se faire jour ce qui paraît être rétrospectivement un changement radical dans les attitudes sociales concernant le rôle du gouvernement sur le plan de la sécurité sociale. Comme il n'existait, dans l'acte de l'Amérique du Nord britannique, aucun article en particulier qui définissait la compétence en ce domaine, les gestes du gouvernement fédéral et des provinces ont été inspirés, dans la pratique, par le glissement des espérances et des demandes du public. Les gouvernements provinciaux, en réclamant ce domaine contre le leur, se sont appuyés sur les responsabilités particulières énumérées dans l'article 92(7) ainsi que sur les responsabilités générales concernant la propriété et les droits civils et sur les questions locales. Ils ont vu leurs réclamations confirmées par les tribunaux. Le gouvernement fédéral cherchait également à préciser sa compétence en ce domaine en appuyant ses revendications sur des matières détaillées, telles que le droit criminel, et sur la responsabilité générale concernant la paix, l'ordre et

increasingly used its constitutionally unlimited spending power to act in this field.

In the 1930's, the depression put this distribution of responsibilities to a severe test. While the provinces had the major share of the jurisdiction, they did not have sufficient revenue to meet the heavy demands that were placed on them. In order to remedy this imbalance, a formal constitutional change was made in 1940, by agreement with the provinces, by which unemployment insurance was placed under exclusive federal jurisdiction. Further constitutional amendments in this field were made in 1951 and 1964, also by agreement these amendments moved old age pensions and supplementary benefits respectively from exclusive provincial jurisdiction to concurrent jurisdiction, but paramountcy remained with the provinces.

As a result of the experience of the depression and of Ottawa's assessment of the needs of the immediate post-war period, the federal government of the day undertook to adapt Canada to the requirements of an industrialized state. Part of this endeavour involved the commencement of what is now a large and complex program of social security for all citizens. Lacking comprehensive jurisdiction over social security matters, Parliament made extensive use of its spending power to make payments directly to individuals. The best example of this is family allowances. The Government of Canada also concluded a wide variety of conditional grant agreements with provincial governments. In recent years, these conditional grant programs have included such major schemes as the Canada Assistance Plan, hospital insurance and medicare. Efforts were made to redistribute income between richer and poorer individuals, and between richer and poorer regions of the country, and a minimum standard of social services was sought for the whole country. In introducing these programs, the federal government took the view that this action was in the national interest. It argued, and rightly so, that in the early post-war years the failure of the federal government to act would have meant an almost complete lack of action in this area. The provinces simply did not have the necessary revenues, and without added financial resources they could not even afford the personnel or the planning skills that were necessary to bring such programs into being.

le bon gouvernement du Canada. Même si les tribunaux ont confirmé certains programmes fédéraux de sécurité sociale, on a reconnu que le domaine appartenait surtout à l'autorité provinciale. C'est pourquoi, le gouvernement fédéral a recouru de plus en plus à son pouvoir illimité de dépenser, inscrit dans la constitution, pour agir dans ce domaine.

Dans les années trente, la crise économique a soumis à un dur examen cette distribution des responsabilités. Alors que les provinces avaient la grande partie de la compétence, elles n'avaient pas assez de revenus pour assumer le fardeau des demandes qu'on avait mis sur ses épaules. Afin de remédier à ce manque d'équilibre on a procédé, avec l'accord des provinces, à un changement constitutionnel officiel en 1940 en confiant à la compétence exclusivement fédérale l'assurance-chômage. D'autres amendements constitutionnels dans ce domaine vinrent s'ajouter en 1951 et 1964; de nouveau, avec l'accord des provinces, ces amendements ont fait passer les pensions de vieillesse et les prestations supplémentaires de la compétence exclusivement provinciale à la compétence parallèle, tout en laissant la primauté aux provinces.

C'est à la suite de l'expérience de la crise économique et de l'évaluation par Ottawa des besoins qui se sont exprimés immédiatement après la guerre, que le gouvernement fédéral de l'époque a entrepris d'adapter le Canada aux exigences d'un État industrialisé. C'est de cette partie de cet effort qu'a pris naissance le programme de sécurité sociale actuelle, vaste et complexe, qui s'adresse à tous les citoyens. Comme il ne possédait pas une autorité bien étendue dans les questions de sécurité sociale, le parlement a recouru très largement à son pouvoir de dépenser pour faire des versements directs aux individus. Les allocations familiales nous en fournissent le plus bel exemple. Le gouvernement du Canada a en outre conclu tout un ensemble d'accords ayant trait à des subventions conditionnelles aux gouvernements provinciaux. Au cours des dernières années, on a fait entrer dans les programmes de subventions conditionnelles des projets aussi importants que le Régime d'assistance publique du Canada, l'Assurance-hospitalisation et l'Assurance médicale. On a tenté de redistribuer le revenu entre les riches et les pauvres et on a cherché à fixer une norme minimale de services sociaux pour le pays tout entier. En mettant sur pied ces programmes, le gouvernement fédéral a cru que son geste répondait à l'intérêt national. Il a prouvé avec raison que si le gouvernement fédéral n'était pas intervenu immédiatement après la guerre, on n'aurait absolument rien fait dans ce secteur. Les provinces ne disposaient pas des revenus nécessaires, et sans

The situation is very different today. The phenomenal growth in the demands made on the provincial-municipal sector of government activity during the last twenty years has necessitated, and here I can only speak for Ontario, the development of competent and expert advisors and administrators at the provincial level. Throughout this period, the provincial governments have also introduced a substantial range of social security measures. Specialized public health programs, hospital construction, personalized welfare programs, and many other projects were undertaken. More recently, such modern concepts as legal aid and the provision of housing geared to income have been translated into programs added to the social security services provided by Ontario.

In the years after World War II, the federal government was forced to use its spending power in areas of provincial jurisdiction in order that the national interest be served. Such is no longer the case. What has become an increasing source of conflict in federal-provincial relations is the fact that we no longer accept the right of the federal government alone to define the national interest as it relates to areas of provincial jurisdiction. That one government alone should be able to determine and decide what is and what is not the national interest is inconsistent with the kind of federalism that we believe is required in the Canada of today.

#### Current Problems

Ontario's disagreements with the federal government over social security in recent years have not primarily been over jurisdiction, but over the manner in which the constitutionally unlimited federal spending power has been employed—both for payments to individuals and for shared-cost programs with the provinces. The views of the Government of Ontario on this issue were expressed in a paper of last June, "The Ontario Position on the Spending Power". In this paper, Ontario argued that the federal power to create, change or terminate shared-cost programs in areas of provincial jurisdiction should be limited to instances when a national consensus has determined that the power should be exercised. The federal paper, "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament", accepted this view. In regard to the federal spending power

l'apport de nouvelles ressources, elles n'auraient pu ni engager le personnel, ni prévoir les techniques d'organisation indispensables pour mettre sur pied ces programmes.

La situation est tout à fait différente aujourd'hui. La croissance phénoménale des demandes adressées au secteur provincial municipal de l'activité gouvernementale au cours des derniers vingt ans a exigé, ici je ne parle que pour l'Ontario, l'engagement de conseillers compétents, de spécialistes et d'administrateurs au niveau provincial. Au cours de cette période, les gouvernements provinciaux ont également élaboré un nombre substantiel de mesures de sécurité sociale. On a conçu des programmes spécialisés touchant la santé publique, la construction des hôpitaux, des programmes de bien-être adaptés aux cas personnels et beaucoup d'autres réalisations. Plus récemment, on a fait entrer dans des programmes des principes aussi modernes que l'assistance juridique et la possession d'un logement approprié au revenu; ces divers programmes s'ajoutent aux services de sécurité sociale que fournit l'Ontario.

Dans l'après-guerre, le gouvernement fédéral a été forcé de recourir à son pouvoir de dépenser dans des secteurs de compétence provinciale afin de servir l'intérêt national. Mais ce n'est plus le cas maintenant. Nous n'acceptons plus que le gouvernement fédéral détienne *seul* le droit de définir l'intérêt national lorsque cet intérêt dépend des secteurs de compétence provinciale: cette conviction engendre toujours plus de conflits dans les relations fédérales-provinciales. Qu'un gouvernement seul puisse définir et décider ce qui relève et ce qui ne relève pas de l'intérêt national: voilà une manière d'agir qui ne concorde pas avec le type de fédéralisme dont, à notre avis, le Canada a besoin aujourd'hui.

#### IV Problèmes actuels

Les désaccords de l'Ontario et du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité sociale au cours des dernières années n'ont pas portés d'abord sur la compétence, mais sur la manière dont on a utilisé le pouvoir illimité de dépenser qui est inscrit dans la constitution, aussi bien pour les versements aux individus que pour les programmes à frais partagés avec les provinces. Le gouvernement de l'Ontario a fait connaître son point de vue sur cette question dans son document de juin dernier, «La position de l'Ontario concernant le pouvoir de dépenser». Dans ce document, l'Ontario insistait pour que le pouvoir fédéral de lancer des programmes à frais partagés dans des secteurs de compétence provinciale, de les transformer ou d'y mettre fin soit limité aux circonstances dans lesquelles ce pouvoir devrait être exercé, selon que le déterminerait un consensus national. «Les



and payments to individuals, the Ontario Paper cautioned that the right to make such payments should not carry with it the right to distort or circumvent the distribution of powers or provincial financial and program priorities. Nor should federal programs have these consequences. In other words, Ontario does not want the federal government to substitute a program of direct payments to individuals in instances when there is no national consensus for a shared-cost program.

Ontario's disagreement with the federal government in the field of social security also has its source in the unwillingness of the federal government to accept the principle that revenues should be sufficient to meet expenditure responsibilities. The federal government has repeatedly refused to permit the provinces more room in the high growth tax fields. As a result, the provinces cannot obtain the necessary revenue to meet their expenditure responsibilities under the Constitution, without raising the total tax burden on the individual Canadian taxpayer. While tax-sharing is not strictly a subject of constitutional discussion, it is indisputably one that underlies most of the current difficulties. It is the root of most of Ontario's objections in many areas of the distribution of powers. It is also the source of many of the present tensions in our federation.

Several years ago the Federal-Provincial Tax Structure Committee, after a most careful study, developed forecasts showing that under present arrangements the revenues of the federal government will grow much faster than the revenues of provincial and local governments. Indeed, the forecast shows that the federal government will enjoy a growing surplus of revenue after discharging its expenditure commitments. All our subsequent studies and forecasts substantiate this conclusion. Simultaneously, however, the forecasts show that this growth in costs of provincial and municipal programs greatly outpace the increases in revenues that these levels of government can expect from their present sources. Until now, the federal response to our plea for a recognition of this imbalance between revenue and responsibilities has been the suggestion that the provinces should raise their own taxes. Such advice ignores the basic fact that there is only one taxpayer who must pay federal, provincial and municipal taxes. If

subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du parlement, a admis ce point de vue. En ce qui a trait au pouvoir fédéral de dépenser et aux versements aux individus, le document de l'Ontario a prévenu le gouvernement fédéral que le droit de faire ces versements ne devrait pas inclure celui de déformer ou de tourner la distribution des pouvoirs ou les priorités des programmes financiers provinciaux. Les programmes fédéraux ne devraient pas entraîner ces conséquences. En d'autres termes, l'Ontario ne veut pas que le gouvernement fédéral remplace un programme de versements directs aux individus dans les cas où il n'y a pas consensus national pour un programme à frais partagés.

Le désaccord de l'Ontario avec le gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité sociale prend également sa source dans l'opposition du gouvernement fédéral au principe selon lequel les revenus devraient suffire pour répondre aux responsabilités des dépenses. À plusieurs reprises, le gouvernement fédéral a refusé d'accorder aux provinces plus de champ libre dans les domaines d'impôts qui se sont beaucoup accrus. C'est ainsi que les provinces ne peuvent pas obtenir les revenus nécessaires pour répondre aux responsabilités des dépenses en vertu de la constitution, sans augmenter le fardeau total de l'impôt qui pèse sur le contribuable canadien. Bien que le partage de l'impôt ne fasse pas partie strictement des sujets de discussion concernant la constitution, il contient sans conteste beaucoup de difficultés actuelles. Il est la racine de la plupart des objections de l'Ontario dans beaucoup de secteurs de la distribution des pouvoirs. Il est également la source de bien des tensions actuelles dans notre confédération.

Il y a déjà quelques années, le comité fédéral-provincial sur le régime fiscal, après une étude très attentive, a élaboré des prévisions qui soulignaient qu'en vertu des accords actuels les revenus du gouvernement fédéral croîtraient plus rapidement que ceux des gouvernements provinciaux et locaux. Les prévisions montrent, en effet, que le gouvernement fédéral jouira d'un surplus de revenus qui augmentera après qu'il se sera déchargé de ses engagements sur le plan des dépenses. Toutes les études qui ont suivi de même que les prévisions justifient cette conclusion.

Mais, parallèlement, les prévisions montrent que l'accroissement des prix des programmes provinciaux et municipaux est beaucoup plus rapide que celui des revenus que ces niveaux de gouvernement peuvent attendre de leurs sources de revenus actuelles. Jusqu'à présent, chaque fois que nous lui avons demandé de reconnaître le déséquilibre qu'il y a entre ses recettes et nos charges financières, le gouvernement fédéral s'est contenté de dire que

provinces accepted the federal advice, the tax burden of the individual Canadian taxpayer would be increased to an unacceptable level.

The unwillingness of the federal government to cooperate in providing provincial governments with sufficient revenues to meet their responsibilities reluctantly forces us to conclude: the federal government would prefer these responsibilities either not to be transferred to federal jurisdiction. The final result will, therefore, be that the federal government will have both the revenues and the responsibilities. Is this the end the federal government wishes to propose? If so, I believe this approach is more consistent with centralism than it is with federalism.

I have said it before and I shall say it again: if we do not come to grips with the issue of revenue centralization and if there is no change in current attitudes, then we will change the face of our federalism and the substance of our Constitution far more dramatically than any formal re-writing could achieve. Let us not, in this connection, let the appalling problems of the American cities—problems which have been exacerbated largely because of the revenue imbalance in the American Federal State. Their example is an object lesson which we would do well to ponder, so that we do not find ourselves in the same tragic situation. The provinces must have funds to sustain their growth, wealth-generating cities because of these urban concentrations, if they are to be kept healthy and allowed to innovate, and the less fortunate parts of our country to benefit.

Thus, as always I suppose, we come back to the same. We need not, however, be destructive of one another in our attitude about it. As far as Ontario is concerned, the current situation could be improved by a formal agreement regarding the ground rules that will govern the use of the federal spending power, and the principles that will govern the occupancy of joint tax fields. Co-operation could also be improved with the development of a more rational structure of intergovernmental machinery. Such machinery would help to ensure a full consultation on important issues between the two orders of government, so that one government does not decide unilaterally on a given course of action, and that a genuine federal partnership is maintained in theory as well as in practice.

provinces devraient augmenter leurs impôts. C'est faire peu de cas du fait essentiel que le simple contribuable est tenu de payer des impôts aussi bien fédéraux que provinciaux et municipaux. Si les provinces suivaient l'avis du gouvernement fédéral, le contribuable canadien verrait le fardeau total de ses impôts augmenter de façon absolument inacceptable.

La mauvaise volonté dont fait preuve le gouvernement fédéral pour aider les gouvernements des provinces à s'acquitter de leurs responsabilités en leur assurant un revenu suffisant, nous oblige à conclure qu'il préférerait, soit que nous ne nous acquitions pas de ces responsabilités, soit qu'elles relèvent de sa compétence. Le gouvernement fédéral aura donc ainsi et les revenus et les responsabilités. Est-ce vraiment là ce qu'il souhaite? Dans l'affirmative, je crois que cette attitude est plus compatible avec un système de gouvernement centralisé qu'avec le fédéralisme.

Je l'ai déjà dit et je le répète: si nous ne réussissons pas à solutionner le problème de la centralisation des revenus et si nous ne modifions pas nos attitudes actuelles, c'est l'aspect de notre Constitution que nous changerons et beaucoup plus profondément que nous ne le ferions en la récrivant en bonne et due forme. A ce propos, n'oublions pas les problèmes redoutables auxquelles se heurtent les villes américaines, problèmes qui ont été exacerbés surtout à cause du déséquilibre des recettes de l'État fédéral américain. Leur exemple est une leçon de choses sur laquelle nous ferions bien de réfléchir si nous ne voulons pas nous retrouver dans la même situation inextricable. Il faut que les provinces aient des crédits pour soutenir leurs villes qui se développent rapidement et sont une source de richesse, car, dans la mesure où elles sont saines et où on leur permet d'innover, c'est de ces concentrations urbaines que les régions les moins fortunées de notre pays profiteront.

Nous en revenons donc à l'aspect financier, comme toujours, je pense. Il n'est pourtant pas besoin de nous détruire réciproquement dans l'attitude que nous avons face à cette question. Pour ce qui est de l'Ontario, la situation actuelle pourrait être améliorée par un accord officiel concernant et les règles de base qui régiront l'emploi du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et les principes qui régiront les limites des domaines communs d'imposition. On pourrait aussi améliorer la collaboration en élaborant une organisation beaucoup plus stricte de l'appareil intergouvernemental qui permettrait d'assurer, pour les questions importantes, des consultations approfondies entre les deux ordres de gouvernement; ainsi, un seul gouvernement ne

## V Alternative principles for distributing jurisdiction in this field

Because of the various developments that are taking place in the rapidly changing field of social security and because of the scope of possible changes in the future, it would be unwise to suggest a distribution of jurisdiction in this field which is too closely tied to the present situation. At this time, it would be preferable to study together the various options that are open to us. What we must strive to find is a set of principles on which a distribution of powers in the social security field could be based which will provide us with sufficient flexibility to cope with future change, and yet be precise enough to allow us to determine which order of government should have the responsibility for initiating or carrying out a particular kind of program.

In suggesting this approach, my intention is not to imply rejection of the conclusions reached in the federal paper submitted to this Conference. On the contrary, what I am suggested is that the joint character of this exercise should be emphasized and that we should together undertake the process of reasoning that led to these conclusions. It may be that together we will come to different conclusions or that we will reaffirm what is before us now. What is important, however, is that the search for a revised distribution of powers be a joint one.

For some time now, we have argued that the only way in which we will successfully conduct this exercise of constitutional review is to discuss issues together before we arrive at conclusions and firm positions. Only in this manner, in our view, will we be able to achieve the meeting of minds that is so vital in a process of this kind.

There are many questions that we should consider in this regard. We might begin by asking ourselves:

—In a federation, what responsibility should the federal government have for measures of income redistribution?

—What should be the responsibility of the provincial governments in this regard?

—Which level of government should have the main responsibility for providing ser-

deciderait pas unilatéralement d'adopter une ligne de conduite, et il existerait une véritable collaboration avec le gouvernement fédéral aussi bien en théorie que dans la pratique.

## V Quelques principes pour la répartition des compétences en matière de sécurité sociale

En raison des divers faits nouveaux qui surviennent dans le domaine toujours changeant de la sécurité sociale et à cause de l'ampleur des changements susceptibles de se produire dans l'avenir, il serait utopique de proposer une répartition de la compétence dans ce domaine, qui soit trop liée à la conjoncture actuelle. Pour l'instant il serait préférable d'étudier globalement les diverses possibilités qui s'offrent à nous. Nous devons nous efforcer de trouver des principes sur lesquels fonder la répartition des pouvoirs en matière de sécurité sociale; ils devront nous donner une liberté d'action suffisante pour que nous puissions nous adapter aux changements ultérieurs tout en étant suffisamment précis pour nous permettre de déterminer le niveau de gouvernement qui devrait se charger de lancer ou de réaliser un programme déterminé.

En vous proposant cette solution, je n'ai nullement l'intention de rejeter les conclusions du document que le gouvernement fédéral a présenté à cette conférence. Je propose au contraire de faire valoir le caractère commun de cet exercice du pouvoir et d'examiner ensemble comment j'en suis arrivé à ces conclusions. Peut-être ensemble arriverons-nous à des conclusions différentes, peut-être réaffirmerons-nous celles que je viens de vous exposer. Ce qui compte, c'est que nous révisons la répartition des pouvoirs sur une démarche collective.

Depuis un certain temps déjà, nous soutenons que la seule façon d'effectuer avec succès cette révision la constitution réelle, c'est de débattre ensemble les problèmes avant d'en arriver à des conclusions et à des attitudes fermes. C'est à notre avis le seul moyen d'obtenir les échanges de vues qui sont si indispensables dans de telles circonstances.

Plusieurs problèmes se posent à cet égard :

Dans une fédération, quelle devrait être la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution du revenu?

Quelle est celle des gouvernements provinciaux dans ce domaine?

Quel est le niveau de gouvernement auquel on devrait confier la responsabilité



services that require direct contact with the citizen?

—What should be the relationship between responsibility for these services and the financing of such services?

—What balance is required between a national standard of services and the expression of regional differences?

—Are there any programs with such particular characteristics that they should be excepted from the general principles that are agreed upon?

What I would like to do now is suggest a few principles which might be considered as a search for an answer to some of these questions.

In the Ontario Legislature this last year, a large portion of the debates were taken up by the views of individuals and their experiences in dealing with the complexities of modern government. I cite this as an example of the cry we hear from all sides about the need to keep the relationship between people and governments as personal as possible. Perhaps the most effective way of doing this is by strengthening the levels of government closest to the people.

The Smith Committee on Taxation in Ontario devoted one of the most important portions of its report to this very question. How do you balance a closer personal relationship to government with efficiency in the provision of government services? The Smith Committee's answer to this question was to recommend a great strengthening of the institutions of local government in Ontario. The Committee concluded that this would be preferable to centralizing many local responsibilities in the provincial government. The Ontario Government fully accepts this principle and suggests that it underlie our approach to the examination of the distribution of powers between the federal and provincial governments.

We should begin, then, with the premise that the level of government nearest the people should provide as many services as reasonably can be performed by it. Is it not reasonable then to suggest that services requiring direct contact with people—case work, counselling and other assistance—should be handled by provincial or local governments? Similarly, those programs which require the direct provision of services through institutions—such as hospital care, nurseries and homes for the aged—might also be provincial or local in responsibility. It would seem reasonable that schemes for directly financing these services, such as

lité principale d'assurer les services qui demandent un contact direct avec le citoyen?

Quel rapport devrait-il y avoir entre la responsabilité à l'égard de ces services et leur financement?

Quel équilibre faut-il garder entre la normalisation des services à l'échelon national et l'expression des disparités régionales?

Y a-t-il des programmes présentant des caractéristiques telles qu'ils devraient être exclus des principes généraux sur lesquels on s'est entendu?

Je voudrais maintenant proposer quelques principes qui pourraient entrer en ligne de compte pour la réponse à ces questions.

L'Assemblée législative de l'Ontario a consacré, l'année dernière, une large part de ses débats à la discussion de cas d'individus qui se sont heurtés aux complexités de l'administration moderne. C'est un exemple de la nécessité partout ressentie de garder des relations aussi personnelles que possible entre le peuple et le gouvernement. Le meilleur moyen d'y arriver, c'est peut-être de renforcer les niveaux de gouvernement les plus proches du peuple.

En Ontario, le comité Smith sur les impôts a consacré à cette question l'une des parties les plus importantes de son rapport. Comment concilier des relations personnelles plus étroites avec le gouvernement et l'efficacité de ses prestations de services? Le Comité Smith a répondu à cette question en recommandant un renforcement très net des institutions du gouvernement local dans l'Ontario, ce qui, à son avis, constituerait une meilleure solution que de centraliser plusieurs responsabilités locales au sein du gouvernement provincial. Le gouvernement d'Ontario accepte pleinement ce principe et propose qu'il serve de base à l'étude sur la répartition des pouvoirs entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Commençons donc par dire que c'est le niveau de gouvernement le plus proche du peuple qui devrait assurer autant de services qu'il peut raisonnablement le faire. Ne serait-il pas réaliste alors de proposer que ceux qui impliquent un contact direct avec le peuple, les études de cas, les conseils et autres formes d'aide, reviennent aux gouvernements provinciaux ou locaux? De même, les programmes qui comportent la prestation de services directs par l'intermédiaire des institutions, comme les soins hospitaliers, les crèches et les maisons de vieillards, pourraient aussi ressortir des gouvernements provinciaux ou locaux. Il semblerait raisonnable de confier le

medical and hospital insurance, should be entrusted to the same level of government. I would think that in time areas such as the provision of services to Indians and veterans, which for specific reasons have been federal responsibilities, should also be handled through the provincial or local facilities, although here special arrangements may have to be made for financing.

Obviously there are some services of a more impersonal nature which might better be handled from a central point. In the field we are discussing today, would it not be reasonable that the federal government's main role might be in the redistribution of income or the provision of an income floor to all Canadians or to certain categories of them, such as the aged or the unemployed? If this principle is accepted, however, it makes sense to me that such a floor should not be so high that it jeopardizes the goals of provincial programs. Provincial and local governments should, I think, have ample opportunity to add to such a floor so that they could express the peculiar needs, characteristics, social philosophies and levels of expectation of different regions.

In my view, this is the kind of approach that we shall have to take in discussing not only social security, but many aspects of the distribution of powers.

#### BRITISH COLUMBIA—SECTION 3

Extracted from document 81(2)—  
Related Propositions

9.7.20 The Constitution should impose a duty on the Government of Canada to lessen economic disparities among citizens of Canada wherever they be found, and to the extent that the duty can be discharged through the use of a negative income tax, such expenditures should have priority on the revenue derived from corporate and personal income tax.

#### GENERAL SOURCES—SECTION 4

CONSTITUTIONAL CONFERENCE  
THIRD MEETING  
OTTAWA  
DECEMBER 1969

#### CONCLUSIONS OF THE MEETING

1. Progress and Procedure in the Constitutional Review

The Prime Ministers and Premiers noted that progress had been achieved in the course

financement direct de services comme, p exemple, l'assurance médicale et hospitalière au même niveau de gouvernement. Je suis également d'avis que la responsabilité de domaines, comme la prestation de services aux Indiens et aux anciens combattants, qui pour des raisons bien particulières a été qu'à présent du ressort du gouvernement fédéral, devrait être éventuellement remise aux gouvernements locaux, même si dans ce cas, il faut prévoir des dispositions spéciales pour leur financement.

Mais il y a manifestement un certain nombre de services beaucoup plus impersonnels qui seraient mieux administrés à partir d'un point central. Pour la sécurité sociale, serait-il pas raisonnable de donner comme rôle principal au gouvernement fédéral la redistribution des revenus ou celui d'assurer tous les Canadiens ou à certaines catégories d'entre eux, comme les personnes âgées ou les chômeurs, un revenu minimum? En cas d'acceptation de ce principe, il me semble pourtant normal que ce minimum ne soit pas fixé si haut qu'il compromettrait les objectifs des programmes provinciaux. Les gouvernements provinciaux devraient, je pense, avoir facilement l'occasion de relever ce minimum de façon à traduire les besoins particuliers, les caractéristiques, la philosophie sociale et les aspirations de chaque région.

Voilà, à mon avis, l'attitude que nous devrions avoir pour discuter non seulement la sécurité sociale, mais aussi des nombreux aspects de la répartition des pouvoirs.

#### COLOMBIE-BRITANNIQUE—SECTION 3

Extrait du document 81(2)—  
Propositions connexes

9.9.20. La constitution devrait imposer au gouvernement du Canada le devoir de réduire les disparités économiques entre les citoyens canadiens, où qu'ils se trouvent. Dans la mesure où il pourrait s'acquitter de ce devoir par le recours à un impôt négatif sur le revenu, de telles dépenses devraient être considérées prioritaires au niveau de l'utilisation des revenus provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers.

#### SOURCES DIVERSES—SECTION 4

CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE  
TROISIÈME RÉUNION  
OTTAWA  
DÉCEMBRE 1969

#### DÉCISIONS DE LA RÉUNION

1. Progrès et procédure de la révision constitutionnelle

Les premiers ministres constatent que la révision globale de la constitution

1969 in the "comprehensive review of the Constitution of Canada" that had been agreed on at the Second Meeting. The procedure adopted in February 1969 provided for work by means of "more frequent sessions of the Constitutional Conference", interspersed with "informal working sessions", together with the reference of particular problems to special Committees of Ministers, the Continuing Committee of Officials and Sub-Committees of Officials. The Conference affirmed its intention to continue this procedure in 1970 and agreed, subject to further discussion at the Federal-Provincial Conference of Prime Ministers and Premiers to be held in February 1970, that a Working Session would be planned for June 1970, and the Fourth Session of the Conference for the autumn.

#### Income Security and Social Services Agenda Item 1(a))

The Constitutional Conference considered the distribution of powers in relation to the fields of income security and social services to determine what would be most appropriate to meet the needs of Canadians in the future.

The Conference recognized that there were very complex considerations arising out of the various proposals for distribution of powers related to income security and social services and that the views of governments were necessarily tentative until these considerations could be fully assessed. While there was not full agreement on the definitions, the discussion was carried out under the following categories suggested in the federal proposal, namely,

- (i) Income Support;
- (ii) Income Insurance;
- (iii) Social Services.

#### Income Support

Quebec maintained the position that the provinces should have exclusive jurisdiction in the field of income support. Other first ministers accepted the principle that Parliament and the provincial legislatures have and should continue to have powers to make general income support payments to persons. The provinces expressed the view generally that the basic income support payments could only be made by the federal Government.

#### Income Insurance

The Conference considered the Federal proposal that Parliament and provincial legislatures ought to have concurrent powers in

Canada» qu'on était convenu de mener à bien lors de la deuxième réunion, a progressé au cours de l'année 1969. La procédure adoptée en février 1969 prévoyait que l'on devrait «se réunir plus fréquemment et tenir à l'occasion des «séances de travail», tout en renvoyant certains problèmes particuliers devant les comités ministériels spéciaux, le Comité permanent des fonctionnaires et les sous-comités de fonctionnaires. La Conférence réaffirme son intention de continuer à utiliser cette procédure en 1970. Sous réserve de discussions ultérieures à la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui doit avoir lieu en 1970, on convient de prévoir la tenue d'une séance de travail, en juin 1970, et de la quatrième réunion de la Conférence, à l'automne.

#### 2. Sécurité du revenu et services sociaux (Article 1(a) à l'ordre du jour)

La Conférence constitutionnelle étudie la répartition des compétences en ce qui concerne la sécurité du revenu et les services sociaux, afin de tenter de déterminer quelle serait la meilleure façon de subvenir aux besoins futurs des Canadiens.

Les participants à la Conférence se disent d'avis que les diverses propositions portant sur la répartition des compétences en matière de sécurité du revenu et de services sociaux soulèvent plusieurs questions complexes et que les positions des gouvernements sont nécessairement de nature provisoire, jusqu'à ce que l'on puisse apprécier pleinement la teneur de ces questions. On ne s'entend pas tout à fait sur les définitions, mais la discussion porte sur les rubriques suivantes contenues dans la proposition fédérale:

- (i) Le soutien du revenu;
- (ii) L'assurance-revenu;
- (iii) Les services sociaux.

#### (i) Le soutien du revenu

Le Québec maintient sa position, à savoir que les provinces devraient avoir une compétence exclusive dans le domaine du soutien du revenu. D'autres premiers ministres endossent le principe que le Parlement et les Assemblées législatives provinciales ont et devraient continuer d'avoir le pouvoir d'effectuer des paiements généraux de soutien du revenu aux individus. Certaines provinces expriment l'opinion qu'en règle générale, les paiements de soutien du revenu de base pourraient logiquement être versés par le gouvernement fédéral.

#### (ii) L'assurance-revenu

La Conférence étudie la proposition fédérale à l'effet que le Parlement et les Assemblées législatives des provinces devraient



respect of income insurance matters, with the exceptions that:

unemployment insurance should continue to be a matter of exclusive federal jurisdiction;

workmen's compensation should continue to be a matter of exclusive provincial jurisdiction;

retirement insurance should continue to be a matter of concurrent jurisdiction, but with federal powers becoming paramount.

Doubt was expressed by some that federal paramountcy in the matter of retirement insurance was required or desirable. It was apparent that there were different views concerning the meaning of paramountcy and the implications of providing for federal paramountcy in the case of retirement insurance. It was agreed that the Continuing Committee of Officials should undertake a detailed examination of the application of the concept of paramountcy, federal or provincial, in the field of public retirement insurance.

### (iii) Social Services

It was generally agreed that provincial legislatures ought to continue to have exclusive jurisdiction over social services. Several provinces proposed that concurrent jurisdiction in this field should be considered. It was recognized that the federal government could, for the purpose of achieving national objectives, continue to use its spending power, subject to conditions to be defined, to make conditional grants to provincial governments in respect of those services.

There was a question whether federal manpower programmes had components which were essentially social services. The view was put forward notably by the federal government that manpower services were an essential part of the general economic powers and should be considered further when the subject of economic powers came up. In addition, it was agreed, however, that the appropriate federal and provincial ministers should examine the question whether the needs of the country could be more effectively met if the social aspects of manpower services were carried out by the provinces.

avoir une compétence concurrente en ce qui concerne les questions d'assurance-reversement, sauf que:

l'assurance-chômage devrait continuer à ressortir exclusivement au gouvernement fédéral;

l'indemnisation des accidentés du travail devrait continuer à ressortir exclusivement aux provinces;

l'assurance-retraite devrait continuer à faire l'objet d'une compétence concurrente, mais le gouvernement fédéral devrait obtenir la primauté à ce titre.

D'aucuns doutent que la primauté du gouvernement fédéral, pour ce qui relève de l'assurance-retraite, soit nécessaire ou souhaitable. Il ressort clairement des délibérations qu'il y a des opinions diverses en ce qui concerne le sens de la primauté et les répercussions que comporte l'exercice de la primauté fédérale dans le cadre de l'assurance-retraite. On convient que le Comité permanent des fonctionnaires devrait faire une étude détaillée de l'application du concept de la primauté fédérale ou provinciale, dans le domaine de l'assurance-retraite publique.

### (iii) Les services sociaux

On convient généralement que les assemblées législatives provinciales doivent continuer à exercer une compétence exclusive en ce qui concerne les services sociaux. Plusieurs provinces proposent qu'on étudie la possibilité d'établir une compétence concurrente dans ce domaine. On reconnaît que pour réaliser des objectifs nationaux, le gouvernement fédéral pourrait continuer à exercer son pouvoir de dépenser, sous réserve de conditions à définir, afin de verser des subventions conditionnelles aux gouvernements provinciaux à l'égard de ces services.

On soulève la question de programmes fédéraux de main-d'œuvre comportant des éléments qui sont essentiellement des services sociaux. On émet l'avis, notamment le gouvernement fédéral, que les services de main-d'œuvre constituent un élément essentiel des pouvoirs économiques généraux et devraient faire l'objet d'une étude plus poussée dans laquelle on traitera de la question des pouvoirs économiques. Par ailleurs, on convient cependant que les ministres fédéraux et provinciaux concernés devront étudier la question de savoir si l'on peut répondre plus efficacement aux besoins du pays en confiant les aspects sociaux des services de main-d'œuvre aux provinces.

### The Spending Power: Federal Grants to Provincial Governments Agenda Item 1(b)

The Conference considered two questions raised in the federal proposals: the determination as to when there was a sufficient consensus favouring the introduction of new shared-cost programmes in fields of exclusive provincial jurisdiction, and the method which might be adopted for avoiding a fiscal penalty upon the people of the provinces which decided not to participate in the programmes.

#### Consensus—

Most First Ministers agreed that the Constitution ought to require the determination of consensus, on a regional basis, before the Parliament of Canada could enact new and general shared-cost programmes in areas of provincial jurisdiction. The principal suggestions were that the legislatures of three out of four, three out of five regions of Canada having a majority of the population, ought to be required to agree to any proposal from Parliament for a new federal-provincial programme before it could become effective. Where a region contained three or four provinces the approval of two legislatures would be required.)

The governments of Manitoba and New Brunswick were of the view that no formal requirement should exist as to how many provinces must agree before Parliament could undertake a new general shared-cost programme. Rather the Constitution should impose an obligation upon the federal government to consult all provinces before initiating such programmes.

#### Compensation in Non-Participating Provinces—

It was recalled that the Constitutional Conference had agreed in June that there should be no fiscal penalty upon the people of the provinces whose provincial legislatures had decided against participating in a particular federal-provincial programme.

Three views were expressed as to how a fiscal penalty could be avoided. The first was that the people in such provinces themselves ought to be compensated in an amount which would be aggregate would equal the per capita federal payments to participating provinces. The second view was that the governments of the non-participating provinces ought to

### 3. Le pouvoir de dépenser: subventions fédérales aux gouvernements provinciaux (Article 1b) à l'ordre du jour

Les participants à la Conférence se penchent sur deux questions soulevées dans les propositions fédérales: la détermination d'un accord national satisfaisant en faveur de la mise en œuvre de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive et la méthode susceptible d'être adoptée pour que l'on évite de faire encourir à la population des provinces qui décident de ne pas participer aux programmes, une pénalité fiscale.

#### (i) Accord national

La plupart des premiers ministres conviennent qu'il faut prévoir dans la constitution une façon de déterminer l'accord national, sur une base régionale, avant que le Parlement du Canada puisse établir de nouveaux programmes à frais partagés de portée générale dans des domaines ressortissant aux provinces. Aux termes des principales propositions, on devrait exiger que les assemblées législatives de trois des quatre régions, ou de trois des cinq régions du Canada avec une majorité de la population, conviennent de toute proposition du Parlement concernant un nouveau programme fédéral-provincial, avant que ce dernier entre en vigueur. (Lorsqu'une région englobe trois ou quatre provinces, il faudrait s'assurer l'approbation de deux assemblées législatives.)

Les gouvernements du Manitoba et du Nouveau-Brunswick expriment l'avis qu'il ne devrait exister aucune exigence officielle en ce qui concerne le nombre de provinces qui doivent donner leur accord avant que le Parlement n'entreprenne un nouveau programme à frais partagés de portée générale. Le gouvernement fédéral devrait plutôt être tenu, en vertu de la Constitution, de consulter toutes les provinces avant de mettre en œuvre des programmes de cette nature.

#### (ii) Compensation aux provinces non participantes—

On rappelle que la Conférence constitutionnelle était convenue, en juin dernier, que l'on ne ferait subir aucune pénalité fiscale à la population des provinces dont les assemblées législatives décideraient de ne pas participer à un programme fédéral-provincial donné.

On formule trois opinions quant aux méthodes qui permettraient d'éviter les pénalités fiscales. La première prévoit un versement de compensation aux personnes de ces provinces, la somme de ces paiements correspondant aux versements fédéraux par habitant dans les provinces participantes. Aux termes de la deuxième opinion, les gouverne-

receive unconditional grants equal to the conditional grants they would have received had they agreed to participate in the federal-provincial programme. The third view was that taxes imposed by the federal government for the purpose of financing a particular shared-cost programme should not be levied in a non-participating province. It was agreed to defer discussion of this question until further aspects of the distribution of powers had been considered.

#### 4. Taxation

(Agenda Item 1 (c))

The Constitutional Conference agreed that the Continuing Committee of Officials and its Sub-Committees should continue with the work in progress on the alternative ways of handling sales taxes and death duties in a new or revised Constitution.

#### 5. Regional Disparities

(Agenda Item 2)

The Conference reiterated the earlier agreement that the objective of reducing disparities across the country should be written into the preamble of a revised Constitution as a basic goal of the Canadian people.

It was recognized that both levels of government had responsibility for the achievement of this goal and that each should have appropriate powers for this purpose. Eight provinces and the federal government agreed that the federal government should have the power to alleviate regional disparities in relation to the income of individuals, inequality of economic development and standards of public services. British Columbia and Alberta advanced the view that, instead, a guaranteed annual income would remove disparities between individuals wherever they might be in Canada and therefore the effect would be to lessen regional disparities.

There was some support for the inclusion of a substantive provision in the body of the Constitution which would set forth the obligation, not subject to judicial review, of the federal and provincial governments related to regional disparities.

Because of the significance of the legal questions raised in the discussion, the Conference agreed that the Continuing Committee of Officials should give further study to the implications of placing specific clauses in the Constitution.

ments des provinces non participantes devraient recevoir des subventions conditionnelles correspondant aux subventions conditionnelles qu'elles auraient autrement reçues si elles avaient décidé de participer au programme fédéral-provincial. En vertu de la troisième opinion, il s'agirait de ne pas percevoir dans une province non participante les impôts perçus par le gouvernement fédéral aux fins de financer un programme à frais partagés donné. On convient de suspendre les délibérations sur cette question jusqu'à ce qu'on ait étudié d'autres aspects de la répartition des compétences.

#### 4. Fiscalité

(Article 1(c) à l'ordre du jour)

La Conférence constitutionnelle convie que le Comité permanent des fonctionnaires et ses sous-comités poursuivent les travaux en cours sur les méthodes possibles d'envisager la taxe de vente et les droits successoraux dans le cadre d'une constitution nouvelle révisée.

#### 5. Disparités régionales

(Article 2 à l'ordre du jour)

Les participants à la Conférence conviennent de nouveau que l'atténuation des disparités au pays devrait figurer dans le préambule d'une constitution révisée en tant qu'objectif fondamental de la nation canadienne.

On reconnaît que la réalisation de cet objectif incombe aux deux paliers de gouvernement et que chacun d'entre eux devrait disposer des pouvoirs voulus pour mener cette tâche à bien. Huit provinces et le gouvernement fédéral conviennent que ce dernier devrait avoir le pouvoir d'atténuer les disparités régionales en ce qui concerne le revenu des particuliers, les inégalités sur le plan de l'expansion économique et aussi, d'élaborer des normes relatives aux services publics. La Colombie-Britannique et l'Alberta expriment l'opinion que, comme solution de rechange, le revenu annuel garanti pourrait supprimer les disparités entre les individus, où qu'ils habitent au Canada, et qu'il en résulterait une atténuation des disparités régionales.

D'aucuns favorisent l'inclusion d'une disposition formelle dans la constitution qui exposerait les obligations du gouvernement fédéral et des provinces pour ce qui relève des disparités régionales, obligations qui ne seraient pas assujetties au contrôle judiciaire.

En raison de l'importance des questions juridiques soulevées au cours de la discussion, la Conférence convie que le Comité permanent des fonctionnaires devrait étudier plus en fond les répercussions de l'insertion de clauses bien précises dans la constitution.



## Reports from Committees of Ministers

(Agenda Item 3)

(a) The Constitutional Conference received the Progress Report of the Committee of Ministers on Fundamental Rights, and agreed that the Committee should be asked to proceed as quickly as possible with the programme of work proposed in the Report.

(b) The Constitutional Conference received the Progress Report of the Committee of Ministers on the Judiciary, and requested the Committee to carry out the work programme laid proposed in its Report.

(c) The Constitutional Conference received the Progress Report of the Committee of Ministers on Official Languages. It was agreed that bilateral discussions should proceed as quickly as possible between the federal government and the provinces concerning the general proposal for financial and technical cooperation in implementing the recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. It was agreed, also, that if it were desired, the Committee of Ministers, should meet again after the bilateral consultations had been completed.

## Future Programme of Work

(Agenda Item 4)

First Ministers agreed to meet in camera in Ottawa on the 16th of February to discuss constitutional matters, essentially the economic situation, pollution and the report of the Tax Structure Committee.

## 6. Rapports des comités ministériels

(Article 3 à l'ordre du jour)

(a) La Conférence constitutionnelle est saisie du rapport intérimaire du Comité ministériel des droits fondamentaux et elle convient que l'on devrait demander à ce Comité de s'acquitter aussi rapidement que possible du programme de travail exposé dans le rapport.

(b) La Conférence constitutionnelle est saisie du rapport intérimaire du Comité ministériel sur le système judiciaire, et demande au Comité de s'acquitter du programme de travail proposé dans son rapport.

(c) La Conférence constitutionnelle est saisie du rapport intérimaire du Comité ministériel des langues officielles. On convient que les discussions bilatérales se poursuivent aussi rapidement que possible entre le gouvernement fédéral et les provinces en ce qui concerne la proposition fédérale de collaboration financière et technique en vue de la mise en œuvre des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. On convient également que le sous-comité des langues officielles et, au besoin, le Comité ministériel, se réunissent de nouveau après la conclusion des consultations bilatérales.

## 7. Programme de travail

(Article 4 à l'ordre du jour)

Les premiers ministres conviennent de se réunir à huis clos à Ottawa, le 16 février, pour discuter de questions non constitutionnelles, plus particulièrement de la conjoncture économique, de la pollution et du rapport du Comité du régime fiscal.



Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator-Sénateur

MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

MARK MacGUIGAN

M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 8**

WINNIPEG—MANITOBA

WINNIPEG, MANITOBA

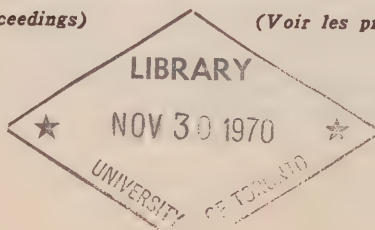
THURSDAY, SEPTEMBER 10, 1970

LE JEUDI 10 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les procès-verbaux)





SPECIAL JOINT COMMITTEE  
on the  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
de la  
CONSTITUTION DU CANADA

L'HON. MAURICE LAMONTAGNE  
Senator — Sénateur

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

MR. MARK MacGUIGAN  
M.P. — député

*Representing the Senate  
Représentant le Sénat*

Senators — Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,  
Giguère,  
Grosart,  
Langlois,  
McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons  
Représentant la Chambre des communes*

Messrs. — MM.

Allmand,	Lachance,
Asselin,	Marceau,
Breau,	McQuaid,
Brewin,	<sup>2</sup> Nielsen,
Dinsdale,	Osler,
<sup>1</sup> Fairweather,	Ouellet,
Fortin,	Roberts,
Gibson,	<sup>3</sup> Rowland,
Hogarth,	Woolliams—(20)
Hopkins,	

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,  
Patrick Savoie,

*Joint Clerks of the Committee,*

<sup>1</sup> Replaced Mr. Baldwin on September 9, 1970.

<sup>2</sup> Replaced Mr. Alexander on September 10, 1970.

<sup>3</sup> Replaced Mr. Lewis on August 31, 1970.

<sup>1</sup> Remplace M. Baldwin le 9 septembre 1970.

<sup>2</sup> Remplace M. Alexander le 10 septembre 1970.

<sup>3</sup> Remplace M. Lewis le 31 août 1970.

# MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, September 10, 1970.  
(11)

The Special Joint Committee of the Senate of the House of Commons met this day at 5 p.m. in the Hotel Fort Garry, Winnipeg, Manitoba. The Joint Chairman Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Fergusson, Grosart and Yuzyk—(3).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler and Rowland—(12).

*Attending:* David L. McWilliam, Legal Adviser; Mr. Jacques Malouin, Economic Adviser; Richard Gervais, Executive Assistant.

*Witnesses:* Councillor Jack Willis, Chairman, Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg; *In the City of Winnipeg:* Alderman S. Rebchuk; and Alderman J. Zuken; *From Canadian Ukrainian Committee:* John H. Syrnyck, President; Anthony Yaremowich, Treasurer; and Dr. Izdiore H. Lynka; *From Canada Press Club:* Hans-Hermann Roeder, President; Charles Dojack, Past-President; Professor Arthur Blaid, Junior Chamber of Commerce of Metropolitan Winnipeg;

The Joint Chairman made an introductory statement and presented the members of the Committee to the public. He then introduced the first witness who welcomed the Committee in Winnipeg on behalf of the Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg. Mr. Willis made a statement supporting the brief entitled "The Municipality in the Canadian Federation" prepared by the Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations, submitted to the Ministers of Municipal Affairs in Winnipeg on August 19, 1970, by the Canadian Federation of Mayors and Municipalities.

[Traduction]

# PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 10 septembre 1970  
(11)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 8 h 15 du soir, à l'hôtel Fort Garry de Winnipeg (Manitoba). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Fergusson, Grosart et Yuzyk—(3).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler et Rowland—(12).

*Également présents:* MM. David L. McWilliam, conseiller juridique; Jacques Malouin, conseiller économique et Richard Gervais, adjoint exécutif.

*Témoins:* Le conseiller Jack Willis, président, *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg;* *De la ville de Winnipeg:* Les échevins S. Rebchuk et J. Zuken; *du Comité ukrainien du Canada:* MM. John H. Syrnyck, vice-président; Anthony Yaremowich, trésorier; et Izdiore H. Lynka; *du Canada Press Club:* MM. Hans-Hermann Roeder, président; Charles Dojack, président sortant; le professeur Arthur Blaid, Chambre de commerce junior du Winnipeg métropolitain;

Le coprésident fait une déclaration préliminaire et présente au public les membres du Comité. Il présente ensuite le premier témoin qui souhaite, au nom de la *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, la bienvenue à Winnipeg aux membres du Comité. M. Willis fait une déclaration à l'appui du mémoire intitulé: «La Municipalité au sein de la Fédération canadienne» préparé par le Comité municipal conjoint sur les relations intergouvernementales. Ce mémoire a été présenté au ministre des Affaires municipales, à Winnipeg, le 19 août 1970, par la Fédération canadienne des maires et des municipalités.

Mr. Willis, having made his statement, answered a number of questions directed to him, after which he was thanked by the Chairman.

The brief entitled "The Municipality in the Canadian Federation" was filed with the clerk of the Committee as exhibit No. 1.

The second group of witnesses were then introduced. Alderman Rebchuk made a statement, after which he and his colleague, Alderman Zuken, were questioned. Both were then thanked for their presentation.

During questioning, it was

*Agreed*—That at all public meetings, briefs supported by oral presentation but not fully read into the record shall be printed, at the discretion of the Chairman, as an appendix to the proceedings and evidence of the day on which such oral presentation was made.

The Joint Chairman then introduced the third group of witnesses. The questioning of Messrs. Yaremowich and Syrnyck being completed, the Joint Chairman thanked the Canadian Ukrainian Committee for their valuable testimony.

The fourth group of witnesses were then introduced and heard. At the conclusion of the questioning, the Joint Chairman thanked Messrs. Roeder and Dojack for their presentation on behalf of the Canada Press Club.

The Joint Chairman then introduced the fifth and final witness, Professor Braid of the Junior Chamber of Commerce of Metropolitan Winnipeg. After an initial statement, the witness was questioned. Later, the questioning being completed, the Joint Chairman thanked him.

During the meeting, at the invitation of the Joint Chairman, a number of private citizens present participated in the question period.

The briefs submitted by the Canadian Ukrainian Committee, the Canada Press Club and the Junior Chamber of Commerce of Metropolitan Winnipeg having not been read into the record are printed as *appendices I, J and K*, respectively, to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

Sa déclaration terminée, M. Willis répond à certain nombre de questions qui lui sont adressées. Le président le remercie.

Le mémoire intitulé «La Municipalité au sein de la Fédération canadienne» est déposé chez le greffier du Comité comme pièce à l'appui N° 1.

Le deuxième groupe de témoins est ensuite interrogé. L'échevin Rebchuk fait une déclaration après quoi, lui et son collègue, l'échevin Zuken, sont interrogés. On les remercie ensuite tous les deux pour leurs témoignages.

Au cours de l'interrogatoire, il est

*Convenu*—Qu'à toutes les séances publiques les mémoires qui sont présentés oralement mais qui ne sont pas lus en entier doivent être imprimés, à la discrétion du président, en appendice aux procès-verbaux et témoignages du jour où a lieu la présentation orale.

Le coprésident présente ensuite le troisième groupe de témoins. L'interrogatoire de Messrs. Yaremowich et Syrnyck terminé, le coprésident remercie les membres du Comité ukrainien du Canada de leur important témoignage.

La présentation et l'audition du quatrième groupe de témoins viennent ensuite. L'interrogatoire terminé, le coprésident remercie, au nom du *Canada Press Club* MM. Roeder et Dojack de leur témoignage.

Par la suite, le coprésident présente le cinquième et dernier témoin, le professeur Braid de la Chambre de commerce junior du Winnipeg métropolitain. Après un exposé préliminaire le témoin répond aux questions des membres du Comité. Le coprésident le remercie.

Au cours de la séance, et sur l'invitation du coprésident, un certain nombre de simples citoyens participent à l'interrogatoire.

Les mémoires présentés par le comité ukrainien du Canada, le *Canada Press Club* et la Chambre de commerce junior du Winnipeg métropolitain qui n'ont pas été lus sont imprimés comme *Appendices I, J et K*, aux procès-verbaux et témoignages de ce jour.



At 11.25 p.m. the Joint Chairman adjourned  
meeting until 10.00 a.m., Friday, Septem-  
ber 11, 1970.

A 11 h 25 de l'après-midi, le coprésident lève  
la séance jusqu'à 10 h de l'avant-midi le vendre-  
di 11 septembre 1970.

*Le cogreffier du Comité,*  
Patrick J. Savoie,  
*Joint Clerk of the Committee.*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Winnipeg, Thursday, 10 September 1970

**Chairman:** Colleagues, ladies and gentlemen, it is a pleasure for me to call to order the first public sitting of the Special Joint Committee of both Houses of Parliament on the Constitution of Canada.

This Committee is charged with the responsibility of coming up with proposals for constitutional reform, and whether those proposals come from the federal government in Ottawa, from the provincial governments or from various provinces, from the cities, or indeed from the people of Canada.

Members of the Committee have been charged with the responsibility of speaking to the people of Canada about direct problems of constitutional reform, and it is even more important of listening to them and trying to gather their opinions to aid us and the government of Canada in our deliberations.

As a lawyer and a politician I think I can express the view that the Constitution is too important to be left to lawyers and politicians. It is something for all the people of Canada because it will determine the future shape of our country.

We have already held some hearings of this Committee in Ottawa. We began in May with the hearing of government witnesses. We will continue hear government witnesses in Ottawa, witnesses with special knowledge on rather limited aspects of the Constitution. In addition to that we are holding a series of public discussions across the country to seek, as I said, the opinions of Canadians in every province and in the cities to get as close as we can to the opinions of the people in the street.

It seems fitting indeed that Winnipeg is the place where our hearings commence. We are mindful that this Centennial Year for Manitoba. We are mindful that Manitoba and Winnipeg are more or less the political centre of the country, being roughly equidistant from both the Atlantic and Pacific Oceans. We also are mindful of the fact that this area is a kind of microcosm of the whole of Canada, being as it does not only the hardy pioneers from the British Isles but other pioneers who moved here,

## [Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Winnipeg, jeudi le 10 septembre 1970

**Le président:** Chers collègues, mesdames et messieurs, il me fait plaisir d'appeler à l'ordre la première séance publique du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada.

Ce Comité a reçu la responsabilité d'examiner les propositions au sujet de la réforme constitutionnelle, que ces propositions nous parviennent du gouvernement fédéral à Ottawa, des gouvernements provinciaux, des villes ou du peuple canadien.

Les membres de ce Comité ont été chargés de la responsabilité spéciale de s'adresser directement au peuple du Canada au sujet des problèmes de la réforme constitutionnelle et, ce qui est plus important, d'écouter ce qu'ils ont à dire et de chercher à connaître leurs opinions afin de nous aider ainsi que le gouvernement du Canada dans nos débats.

Même comme avocat et politicien je pense que je peux dire que la constitution est trop importante pour qu'on l'a laisse aux soins des avocats et des politiciens. La constitution existe pour le peuple entier du Canada, car elle tracera l'avenir de notre pays.

Ce Comité a déjà eu quelques séances à Ottawa. Nous avons débuté au mois de mai avec la séance durant laquelle les représentants du gouvernement fédéral ont témoigné. Nous continuerons à recevoir des témoignages à Ottawa, mais seulement dans des domaines limités de la constitution où il s'agit d'une expertise spéciale. Mais en plus, nous tiendrons une série de discussions publiques à travers le pays afin d'obtenir, comme je l'ai dit, les opinions des Canadiens de chaque province et des territoires afin de nous rapprocher autant que possible des opinions du citoyen ordinaire.

Le fait que nos séances commencent à Winnipeg semble parfaitement approprié. Nous n'oublions pas que c'est l'année du centenaire du Manitoba. Nous nous souvenons aussi que Manitoba et Winnipeg se trouvent plus au nord au centre géographique du pays, donc à des distances plus ou moins égales des deux océans. Nous n'oublions pas non plus que cette région



## [Text]

French-speaking pioneers from Quebec and Eastern Canada, and of course the great numbers of third-force immigrants who came to Canada and make up one of the most important parts of our population. We feel that it is fitting that our hearings should begin in a city such as this.

Later in this same initial trip we will be hearing people in Brandon, St. Boniface, Thomson City and Churchill in this province and, indeed, if the circumstances demand, we certainly will be prepared to come back again to hear any further briefs which may be needed. After that we are proceeding, on this initial trip to the Yukon to get the territorial viewpoint.

I should point out that we are bound here by the rules of parliamentary procedure. This is a committee of the Canadian Parliament composed of both members of the House of Commons and of the Senate, representing all the regions of Canada and probably all the provinces of Canada. We are sitting here doing the same kind of work, although perhaps in a much more valuable forum than would be the case if we were sitting in Ottawa. But, because we are sitting as a parliamentary committee, not only what we say but what you say as well is being tape-recorded and will appear in the Minutes and Proceedings of the Committee. The proceedings are available in both official languages. More important, for our purposes here tonight I must remind you that we will be bound by the use of parliamentary language and the ordinary concept of relevance which we use at committee meetings in the House of Commons.

I am sure that these cautions are not necessary. However, I think, it is well at the outset of a meeting such as this to set out the rough bounds of our discussion so that you will know how we can proceed.

We do want to hear you. We will call up here those who have given us an indication in advance that they wanted to present briefs. The microphones down there are to enable you to make comments on the briefs which are being presented here this evening. If your comment is not on the brief we will try to have an open period at the end of the evening, during which time you can bring up other subjects which have not been raised here tonight. We will be hearing briefs again here tomorrow from 10.00 a.m. till probably 12.30 p.m. and from 2.00 p.m. till 5 p.m. We have indicated in advance to some of those who have given us notice that they wanted to present briefs that they should come tomorrow rather than attempting to present their brief tonight so that we will not have all the witnesses waiting their turn for an interminable length of time. But you are welcome not only tonight; you

## [Interpretation]

constitue une sorte de microcosme du Canada en car on n'y trouve non seulement les intrépides pionniers des Îles britanniques mais aussi d'autres pionniers qui se sont installés ici, notamment les pionniers francophones du Québec et de l'Est du Canada, et naturellement les vastes nombres d'émigrants qui constituent le troisième groupe qui sont venus au Canada et représentent une des plus importantes parties de notre population. Nous trouvons qu'il est convenable que nos séances commencent dans une telle ville.

Plus tard durant ce premier voyage nous recevons des témoignages à Brandon, St-Boniface, Thomson City et Churchill dans cette province et, en fait, si les circonstances l'exigent, nous sommes certainement préparés de revenir afin d'entendre d'autres témoignages qui pourraient nous être utiles. Ensuite, nous allons voyager, durant ce premier voyage, au Yukon afin d'obtenir le point de vue des gens de ce territoire.

Je veux vous signaler que nous sommes obligés de suivre les règles de la procédure parlementaire. Il y a d'un Comité du Parlement canadien qui est composé de membres de la Chambre des communes et du Sénat qui représentent toute la région du Canada et probablement toutes les provinces d'un pays. Nous faisons le même travail ici, quoique nous nous trouvons être parmi une assemblée qui a plus de valeur de par sa composition que si cette séance se tenait à Ottawa. Mais puisque nous tenons cette réunion en tant que comité parlementaire, tout ce que nous disons est que tout ce que vous dites est enregistré électroniquement et paraîtra dans les procès-verbaux du Comité. Les procès-verbaux sont publiés dans les deux langues officielles. Ce qui est plus important, c'est que je vous rappelle que ce soir nous serons obligés d'utiliser le langage parlementaire ainsi que le concept de pertinence de la pertinence que nous utilisons durant les séances de Comité à la Chambre des communes.

Je suis convaincu que ces avertissements ne sont pas nécessaires. Toutefois, je pense que c'est une bonne idée d'établir, au début d'une telle réunion, les règles générales de notre discussion afin que vous puissiez savoir comment procéder.

Nous sommes ici pour vous écouter. Ceux de vous qui nous ont signalé à l'avance qu'ils voulaient présenter des mémoires seront invités à faire leur intervention ici. Les microphones que vous voyez là-bas sont à la disposition de ceux qui veulent faire des commentaires au sujet des mémoires que l'on présente. Si vous voulez faire des commentaires qui ne tiennent pas des mémoires, nous essaierons d'avoir une période spéciale à la fin de la soirée durant laquelle vous pourrez parler d'autres sujets qui n'ont pas été mentionnés ici ce soir. Demain il y aura lecture ici de

te]

welcome tomorrow morning and tomorrow afternoon as well.

think that takes care of the ground rules. From now on the speakers will be seated, which is the normal procedure in parliamentary committees, although, as you know, in the House itself speakers stand to speak.

are pleased to see such a large turn-out here. We are looking forward to your words and your opinions. We are not so much doing the kind of job which royal commissions often are assigned, that of finding out the facts; our purpose is to find out the views of the people of Canada. We are here for that purpose, now let the constitutional dialogue begin.

Our first witness will be Councillor Jack Willis, Chairman of the Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg.

Jack Willis (Chairman of the Council, The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg): Mr. Chairman and members of the Committee, first of all I would like to extend to you greetings and best wishes from the Council of the Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg and the 530,000 citizens of the metropolitan area.

We are most happy that you have selected Winnipeg, the heart of the continent, as the first stop in the series of public hearings that you will be conducting on the Constitution of Canada and we wish you well in this most difficult and arduous chore which you have been charged.

The preparation of recommendations for a new constitution is going to require many long and arduous hours and we wish you good health and strength and all the necessary other ingredients to make your mission successful.

We have been instructed by my Council to advise you, Mr. Chairman and the Committee, that the Council is using the position paper of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities. I understand the Committee will be making a full presentation, some time later this year and we will be present at that presentation.

### [Interprétation]

mémoires de 10 heures du matin jusqu'à environ 12h30 et ensuite de 2 heures à 5 heures de l'après-midi. Nous avons signalé à l'avance à certains de ceux qui nous ont laissé savoir qu'ils voulaient présenter un mémoire qu'ils devraient venir demain plutôt que d'essayer de présenter leur mémoire ce soir, afin d'éviter que les témoins aient à attendre leur tour pendant des périodes de temps interminables. Mais vous êtes les bienvenus non seulement ce soir mais aussi demain matin ainsi que demain soir.

Je crois que nous avons expliqué les règles fondamentales. Dorénavant les orateurs resteront assis selon la procédure normale des comités parlementaires quoique, comme vous le savez, à la Chambre même, les orateurs se lèvent pour parler. Il nous fait plaisir de vous voir en si grand nombre, et nous avons hâte d'entendre vos paroles et vos opinions. Notre but est de découvrir quels sont les points de vue du peuple canadien et non de chercher à découvrir, comme le font les commissions d'enquêtes royales, les faits obscurs. Voilà la raison pour laquelle nous sommes ici, et maintenant nous allons entamer le dialogue constitutionnel.

Notre premier témoin sera le conseiller Jack Willis, président de la *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*.

M. Jack Willis (Président du Conseil, La Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg): Monsieur le président et messieurs les membres du Comité, j'aimerais tout d'abord vous faire part des salutations et des meilleurs vœux du Conseil et la *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* et des 530,000 citoyens de la région métropolitaine.

Nous sommes très heureux que vous avez choisi Winnipeg qui se trouve au cœur du continent, comme le premier arrêt dans la série d'audiences publiques que vous allez donner au sujet de la constitution du Canada. Nous vous souhaitons bonne chance et du succès dans ce travail très difficile et pénible qu'on vous a chargé d'accomplir.

La préparation des recommandations pour une nouvelle constitution vous prendra beaucoup de temps et nous vous souhaitons bonne santé et bon courage ainsi que tous les autres éléments nécessaires afin que votre mission puisse être couronnée de succès.

J'ai été chargé par mon Conseil de vous faire part, monsieur le président et vous les membres du Comité, que le Conseil a pris l'énoncé de principe de la Fédération canadienne des maires et des municipalités. Je crois savoir que la Fédération fera une présentation complète plus tard dans le courant de cette année et nous y serons présents.

## [Text]

The basic position paper, amongst other things, recommends the reallocation of responsibilities of such things as cost of education, welfare and urban mass transportation. Possibly one of the most important matters which the position paper recommends is the necessity that municipalities be recognized and accepted as participating partners in the search for a new Canadian Constitution and that they be given a role consistent with their influence on the lives of the Canadian people.

Mr. Chairman, I am not making any further submission at this time. I understand that you have the position paper supplied by the Federation in their presentation to the Ministers of Municipal Affairs which took place here in Winnipeg some short time ago, and we will make whatever further presentation we have along with the Federation when they appear before your Committee.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Willis.

Discussion of this brief may perhaps merge with that of the City of Winnipeg, but before we proceed to hear from the City perhaps we might hear from one of our own members who is one of your local area members, Mr. E. B. Osler, representing Winnipeg South Centre. He has indicated his interest in asking a question of Mr. Willis and I would like therefore to call on Mr. Osler at this time.

Mr. Osler: Mr. Chairman I do not have many questions to ask Mr. Willis. I would like to ask him to expand for the benefit of all of us here, some of whom have not studied your brief, on the relationship that he would envision between provinces and municipalities and municipalities and the federal government in the future.

Mr. Willis: Mr. Chairman, the Federation in their deliberations on their presentation are of the opinion that because of the very great responsibilities that are going to be that of the large urban areas where we are advised that within the next 20 years 80 per cent of our population are going to reside, it is going to be necessary that the large area municipalities, the provinces and the federal government be on a tripartite basis in matters which pertain to the necessities of the large urban centres, such as the amenities they are going to require mainly mass transportation, matters of welfare, education and housing. We feel that it is vitally important that this be a tripartite position rather than the present position where the municipalities deal with the provincial governments and the provincial governments then deal with the federal government.

## [Interpretation]

Le document qui sert comme énoncé de principes recommande, entre autre, la réattribution des responsabilités dans des domaines tels que les frais de l'éducation, le bien-être social et les moyens de transport public urbain. Il est possible qu'un des sujets les plus importants que l'énoncé de principes recommande le besoin de reconnaître et d'accepter les municipalités en tant que partenaires qui participent à la recherche pour une nouvelle constitution canadienne et qu'elles soient données un rôle qui soit compatible avec l'influence sur la vie du peuple canadien.

Monsieur le président, je n'ai pas d'autres suggestions à faire à ce moment. Je crois que vous avez l'énoncé de principe que la Fédération avait incliné dans sa présentation aux ministres des Affaires municipales lors de la conférence qui eu lieu ici à Winnipeg y a peu de temps. Si nous avons une autre présentation à faire, nous le ferons conjointement avec la Fédération lorsqu'elle se présentera devant votre Comité.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Willis.

La discussion de ce mémoire pourrait peut-être se faire conjointement avec celui de la ville de Winnipeg mais avant d'écouter les représentants de cette ville nous pourrions peut-être donner la parole à un de nos membres qui est, en fait, un député de votre région. E.B. Osler, qui représente Winnipeg Sud Centre nous a signalé qu'il aimerait poser une question à Mr. Willis, donc je voudrais donner la parole à M. Osler.

M. Osler: Monsieur le président, je n'ai pas beaucoup de questions à poser à M. Willis. J'aimerais demander à M. Willis de bien vouloir nous expliquer, et il y a parmi nous qui n'ont pas étudié votre mémoire, quel est le rapport qu'il envisage à l'avenir entre les provinces et les municipalités, les municipalités et le gouvernement fédéral.

M. Willis: Monsieur le président, durant les débats sur le sujet de sa présentation, la Fédération a déclaré que parce que des énormes responsabilités qui incombent aux grandes régions urbaines où d'ici vingt ans 80 pour cent de notre population habitera, il sera nécessaire que les grandes municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral soient établis sur une base tripartite, une base qui a trait aux besoins des grands centres urbains, notamment des services tels que les transports publics, le bien-être social, l'éducation, et l'habitation. Nous sommes d'avis que c'est d'une importance vitale qu'il y ait soit une position tripartite plutôt que la position actuelle où les municipalités ont affaire aux gouvernements provinciaux, et ensuite les gouvernements provinciaux ont affaire au gouvernement fédéral.



[e]

Osler: Mr. Chairman, perhaps I could ask Mr. Willis a question on education. We are going to hear about education when the Chamber of Commerce comes, and that should be interesting. Are you suggesting that there be a shift of responsibility, not in financing but in the content of education?

Willis: Mr. Chairman, the consideration given to this point has been mainly in the matter of financing the educational responsibilities. The feeling of the members of the Federation is that the basic property owner, the property owner, should be charged with the responsibility of looking after services to the property and that the matters of other types of services, which, through our tradition, have been built into the tax structure of property but which really do not relate to property in the servicing of same should be the responsibility of the two senior governments.

Osler: I would go along with that completely. I would like to get back to the question of whether or not Mr. Willis or the brief suggest in any way how you would sound this nub of content of education.

Willis: Up to the present time, Mr. Chairman, we have not in the Federation processed our final report to a point that would deal with this question.

Osler: It seems to me, Mr. Chairman, that things like social welfare and urban transportation are more straightforward because I can visualize them as dollar costs that can be decided upon. Arising out of this question, for example, I wonder what input the whole process of government say at a federal level and the municipalities envisage in the future?

The present Parliament of Canada is supposed to be for all the people of Canada. I am rather puzzled to your ideas but I wonder whether it means that the federal Parliament of Canada becomes relevant in some way if there are pyramids at various levels that all have inputs?

Willis: I am afraid, Mr. Chairman, that I am not in a position to deal further with that. The Council of the Federation I represent has no responsibility in the matter of education and I am sure the City of Winnipeg will

### [Interprétation]

M. Osler: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Willis au sujet de l'éducation. Il y aura d'autres discussions au sujet de l'éducation lorsque la Chambre de commerce viendra témoigner et cela devra être intéressant. Est-ce que vous suggérez qu'il y ait un changement au niveau de la responsabilité, non seulement dans le financement mais dans le contenu de l'éducation?

M. Willis: Monsieur le président, jusqu'à présent notre intention a été portée principalement sur le financement des responsabilités dans le domaine de l'éducation. Les membres de la Fédération sont d'avis que le propriétaire d'une maison, que la personne qui possède la propriété, devrait être chargée de la responsabilité de s'occuper des services à la propriété et que les services qui appartiennent à d'autres domaines mais qui, grâce à la tradition, ont été incorporés dans la structure de l'impôt sur les propriétés mais qui n'ont vraiment pas de rapport à la propriété sur le plan des services qui y sont consacrés et qui devraient être la responsabilité des deux principaux niveaux de gouvernement.

M. Osler: Je suis parfaitement d'accord avec cela. Je voudrais savoir si M. Willis ou le mémoire propose de quelle façon on peut résoudre le problème essentiel du contenu de l'éducation.

M. Willis: Jusqu'à présent, monsieur le président, la Fédération ne s'est pas encore occupée de ce sujet dans sa présentation finale.

M. Osler: Il me semble, monsieur le président, que les problèmes tels que le bien-être social et le transport urbain sont des sujets plus abordables parce qu'on peut les traiter en termes de dollars, et une décision peut être prise sur cette base. En ce qui a trait au problème causé par l'éducation, je me demande quelle participation dans le processus globale du gouvernement, disons fédéral, les municipalités envisagent à l'avenir?

Le Parlement actuel du Canada est supposé parler pour le peuple entier du Canada. Vos idées m'attirent, mais je me demande si cela veut dire que le Parlement fédéral du Canada devient jusqu'à un certain point superflu s'il existe des pyramides à plusieurs niveaux qui participent tous au processus?

M. Willis: Monsieur le président, je crains que je ne sois pas dans une situation qui me permet de continuer à discuter cette question. Le Conseil que je représente n'a pas de responsabilité dans le domaine de l'éduca-

## [Text]

be dealing with this matter more fully as they are the responsible council here for the city itself. However, the matter of the reallocation of this responsibility in its entirety is a matter that is now being proceeded with through the committees that we have set up in the Federation and will be a matter of their presentation in the official brief which you will be receiving formally from the Federation at a later date.

**Mr. Osler:** I have a final question, Mr. Chairman. Mr. Willis does not feel perhaps, with this move towards urbanization and with the adjustments in voting power that must take place, at least a percentage of your problem will not look after itself in the future. In other words, people are moving from the country to the city and the cities are going to have much more power in the provincial legislature, and the provincial legislature will more fully represent the views of those who live in the city in the future, because of this. Is it possible that this problem will look after itself automatically?

**Mr. Willis:** Mr. Chairman, I certainly agree that the representation in the urban areas is going to shift to a larger extent than it has at the present time. Whether the members elected to the provincial legislature from the urban areas are going to be more cognizant of the urban problems than most provincial legislators appear to be at the present time is one which we hope for.

With regard to the shift in population and the possibility of this solving some of the problems, I would say that at the present time the shift of the rural population into the cities has been accentuating our educational problems, particularly, as well as the other problems in striving to finance them. It is true that the provincial governments practically right across Canada and in one case at least have taken over the responsibility of education, and they have been putting far more financial input from their resources into education and also into welfare. Unfortunately, the spiralling costs of these services have been increasing at a more rapid rate than the input from the provincial government, particularly in our case here, has been able to take care of it.

**Mr. Osler:** Sorry, I said one more question, but if I could have your indulgence, Mr. Chairman, I would like to ask one more.

As a citizen of Winnipeg I have always felt, Mr. Chairman, that it is ridiculous for half a million people to have four levels of government looking after them. This may not be a valid thought, but if it were a valid thought, would the submission that is presently before us perpetuate four levels of government and just allow

## [Interpretation]

tion et je suis convaincu que la ville de Winnipeg traitera de ce sujet plus longuement puisque ses représentants forment le conseil responsable ici pour la ville même. Toutefois, la redistribution de cette responsabilité dans sa totalité est un sujet qui est présenté à l'étude dans les comités que nous avons créés au sein de la Fédération et dont elle traitera dans sa présentation dans le mémoire officiel que vous recevrez formellement de la Fédération à une date ultérieure.

**M. Osler:** Monsieur le président, j'aimerais poser dernière question. Vu cette tendance vers l'urbanisation et les ajustements dans la répartition des voix qui devront avoir lieu, M. Willis ne pense peut-être qu'une partie de votre problème ne se résoudra par soi-même à l'avenir. En d'autres termes, les gens ménagent de la campagne vers la ville et les villes auront plus de pouvoir dans le gouvernement provincial, la législature provinciale représentera ainsi plus entièrement les points de vue des citoyens à l'avenir. Est-il possible que ce problème soit résolu automatiquement?

**M. Willis:** Monsieur le président, je suis certainement d'accord que la représentation dans les régions urbaines changera plus qu'elle ne le fait actuellement. Nous espérons que les députés qui représenteront les régions urbaines au gouvernement provincial, seront plus conscients de la hauteur des problèmes urbains que la plupart des législateurs provinciaux semblent l'être actuellement.

En ce qui concerne le déplacement de la population et la possibilité que cela puisse résoudre certains problèmes, je dirais qu'à présent, le déplacement de la population rurale vers les villes a accentué le problème dans le domaine de l'éducation en particulier, ainsi que les autres problèmes reliés à leur financement. Il est vrai que pratiquement tous les gouvernements provinciaux à travers le Canada, et au moins dans un cas, ont assumé la responsabilité dans le domaine de l'éducation, et ils ont contribué beaucoup plus de leurs ressources financières à l'éducation et aussi au bien-être social. Malheureusement, la montée en flèche des coûts de ces services se fait à un rythme plus rapide que la contribution du gouvernement provincial, particulièrement dans notre cas ici.

**M. Osler:** Je m'excuse, j'avais dit que je ne posais qu'une seule question, mais avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais en poser une autre.

En tant que citoyen de Winnipeg, j'ai toujours pensé, monsieur le président, que c'est ridicule que quatre niveaux de gouvernement s'occupent d'un demi-million de gens. Il se peut que ce que je dis n'est pas valable, mais si l'idée est valable, est-ce que la soumission que nous étudions actuellement perpétuerait quatre

cte]

fferent input into the whole process of government, or is there no alternative to four levels of government for a half million people who are half the population of the Province of Manitoba?

Mr. Willis: Mr. Chairman, I think at least two levels of government discussed here in the Province of Manitoba are going to be changed in one manner or another shortly. How you would deal with the other two I am at a loss to know under our present method of democratic parliamentary procedure. I think to do away with the municipalities, the municipal governments, would be a virtual impossibility because of the complexity of their responsibilities. I hesitate to suggest that it would be possible to do away with the municipal governments because of their responsibilities and have them take over the urban problems as they do with the provincial problems and I would be satisfied if the province suggested that we do away with the government of Canada!

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think we can, too! Thank you very much, Mr. Willis. You can remain with us. I see Mr. Gibson has a question, too, which we can take, then perhaps you can remain with us in case during the presentation of the City of Winnipeg some other matter arises that you might want to comment on.

Mr. Osler: Mr. Chairman, because he is in the same position as I am, may I have the privilege of being called for a moment and pointing out to the members from out of town of the Senate and the House of Commons that one of the people in the audience tonight is the former premier of Manitoba, the honourable D. L. Campbell. I think it is a mark of the ability of Mr. Campbell's interest and intelligence to see what is going on here but of the respect he should have for him that he is still interested in what is going on in this country, although he has many responsibilities any more.

Mr. Campbell (Former Premier of Manitoba): Mr. Chairman, Mr. Osler is saying that I have reformed!

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Colin Gibson is the member for Hamilton-Wentworth in Ontario.

Mr. Gibson: Mr. Willis, from your remarks I note a great fear that the municipalities have not been given sufficient authority in the policies adopted as to education will be handed out to the schools in the municipalities. Would it be correct to say that you and

### [Interprétation]

veaux de gouvernement et permettrait seulement une contribution différente au processus global de gouvernement, ou n'y a-t-il pas d'alternative à un système basé sur quatre niveaux de gouvernement pour un demi-million de gens qui représentent la moitié de la population de la province du Manitoba?

M. Willis: Monsieur le président, je pense qu'au moins deux niveaux de gouvernement qui sont le sujet de discussion ici dans la province du Manitoba seront changés d'une façon ou d'une autre très prochainement. Je ne pourrais dire comment on traiterait des deux autres niveaux avec notre système actuel de procédure démocratique. Je pense qu'il serait pratiquement impossible d'éliminer les gouvernements municipaux à cause de la complexité de leurs responsabilités. J'hésite de suggérer qu'il serait possible d'éliminer les gouvernements provinciaux à cause de leurs responsabilités et les faire assumer les problèmes urbains ainsi que les problèmes provinciaux, et je serais scandalisé si les provinces proposaient d'éliminer le gouvernement du Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que nous le serions aussi! Merci beaucoup, monsieur Willis. Vous pourriez peut-être rester ici avec nous. Je vois que M. Gibson aimerait aussi poser une question, et nous sommes d'accord qu'il le fasse. Vous pourriez peut-être rester ici avec nous au cas où vous voudriez faire un commentaire au sujet d'une question ou l'autre durant la présentation par la ville de Winnipeg.

M. Osler: Monsieur le président, permettez-moi d'agir un instant comme un politicien, car il s'agit d'un individu qui appartient au même parti politique que moi et dont je voudrais signaler la présence ici ce soir parmi l'auditoire, aux membres du Comité. Il s'agit de l'ex-premier ministre du Manitoba, l'honorable D. L. Campbell. Je pense que M. Campbell fait preuve d'intelligence en voulant se rendre compte de ce qui se passe ici et en plus, nous lui devons du respect pour l'intérêt qu'il montre toujours dans les affaires de son pays quoiqu'il ne détient plus les responsabilités du pouvoir.

M. Campbell (ex-premier ministre du Manitoba): Monsieur le président, M. Osler est en train de dire que je me suis réformé!

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Colin Gibson est le député de Hamilton-Wentworth en Ontario.

M. Gibson: Monsieur Willis, d'après vos commentaires, je remarque une profonde crainte que les municipalités n'ont pas été accordées assez d'autorité dans les politiques adoptées au sujet de la teneur de l'enseignement qui doit être donné dans les écoles des



## [Text]

gentlemen like you are groping for a position in the policy-making sphere as to education within your boundaries, and that you want to have some representation, not delegated down to the lowest level, but you want to have input into the policy in your area?

**Mr. Willis:** Mr. Chairman, if I gave this impression I must apologize because I had no intention of that interpretation. What I have been endeavouring to say is that we are of the opinion the matter of education cost, which is one of the major costs and one of the most difficult costs to assess to the homeowner on the real property tax, particularly due to the manner of the rapid movement of our people across the country, is one which we feel is going to have to be shifted off the property tax to another method of financing. That is what I had intended to state in this particular matter, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, as this municipal question is going to keep coming up and indeed is coming up again immediately, now, perhaps we could release Mr. Willis at this point from the direct responsibility for answering further questions. May I ask the Committee if you would be willing to technically adjourn for a moment to allow a photographer to take a picture of the Committee in operation. We cannot under the rules of the House of Commons have pictures taken while the Committee is in session, but if we were to take a brief break I think we could allow that to be done. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, we will now resume the Committee meeting. The meeting will now continue. I would like to call on the representatives of the City of Winnipeg who are Alderman Joseph Zuken and Alderman Rebchuk. I understand that Alderman Rebchuk will present a brief on behalf of the city and I am therefore pleased to turn the microphone over to him. Alderman Rebchuk.

**Mr. Sean Rebchuk (Alderman, City of Winnipeg):** Mr. Chairman and members of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada, on behalf of Mayor Juba who is out of the city I want to welcome you, ladies and gentlemen, to the City of Winnipeg. As was mentioned before, we are a mosaic city, a city that is the heart of Canada and our brief is coming from the

## [Interpretation]

grandes villes. Est-ce que ce serait exact de dire vous ainsi que d'autres gens comme vous, êtes en train de chercher à l'aveuglette afin de pouvoir établir position dans le cadre de vos propres limites au niveau de la création de la politique dans le domaine de l'éducation, et que vous voulez avoir une certaine représentation qui ne soit pas déléguée au plus bas niveau, en somme, que vous voulez avoir une voix dans la création de la politique dans votre région?

**M. Willis:** Monsieur le président, je m'excuse, vous ai donné cette impression, car cette interprétation ne correspond pas à mon intention. Ce que j'ai essayé de vous dire, c'est que nous sommes d'avis que les frais de l'éducation, qui sont un des principaux frais et qui représentent de très grandes difficultés au niveau de l'évaluation de la taxe foncière à imposer au propriétaire d'une maison et dont la raison principale est le mouvement rapide des gens d'un bout du pays à l'autre, nous sommes d'avis que les frais d'éducation ne devront plus être payés par la taxe foncière, mais par une autre méthode de financement. C'était tout ce que j'avais l'intention de dire dans ce cas particulier, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames, demoiselles et messieurs, il semble que ce problème municipal continuera à surgir comme il le fait au moment et à ce point-ci nous pourrions peut-être libérer M. Willis de la responsabilité directe d'answers à d'autres questions. Puis-je demander au Comité s'il serait d'accord d'ajourner un instant pour permettre au photographe de prendre une photo du Comité en réunion. D'après les règles de la Chambre des communes, il est interdit de prendre des photos pendant que le Comité est en session, mais si nous prenions un moment de repos, je pense que nous pourrions permettre cela, êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le co-président (M. MacGuigan):** Messieurs, nous reprendrons maintenant la séance. Je donne la parole aux représentants de la ville de Winnipeg, notamment les échevins Joseph Zuken et S. Rebchuk. On m'a informé que M. Rebchuk présentera un mémoire au nom de la ville. Il me fait donc plaisir de l'inviter au microphone. Monsieur Rebchuk.

**M. Sean Rebchuk (échevin, ville de Winnipeg):** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, au nom du maire M. Juba qui est en voyage en ce moment, je souhaite la bienvenue, mesdames, mesdemoiselles et messieurs, dans la ville de Winnipeg. Comme on a dit plus tôt, notre ville est un mosaïque, une ville

xte]

rt of the City Council. I would like to introduce  
ne of the members that are here from Council in  
port of our brief. They are Alderwoman Mrs. June  
stbury; Alderman Robert Steen; Alderman Joseph  
ken on my left; Alderman Max Mulder and Alder-  
n Max Aliason. We will be studying a brief about 52  
cent of the population, of Greater Winnipeg.

ne Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you  
much for your support and attendance, ladies and  
lemen.

r. Rebchuk: The City of Winnipeg is pleased to  
come you and to present to you some views on the  
stitution of Canada with particular reference to  
icipalities.

nder the British North America Act, Section 92(8)  
egislature in each province may exclusively make  
in relation to municipal institutions in the prov-  
This is the only mention of local government in  
NA Act with the exception of some reference to  
, parts of cities and towns for purposes of the  
existing electoral division. The constitutional  
s and powers or lack of them, assigned to munic-  
ies were enacted some 103 years ago under  
pletely different economic, political and social  
ons and they have no relevance to the urban  
ies of the nineteen seventies.

ities present a dramatic contrast to the small  
olated pioneer and frontier settlements when  
deration was born. From a Hudson's Bay  
any trading post with a population of less than  
t the time of Confederation, Winnipeg has grown  
modern city of approximately 250,000 people. In  
ition Paper submitted last month by the Cana-  
ederation of Mayors and Municipalities to the  
rence of Ministers of Municipal Affairs in  
eg the Federation declared:

The urbanization of Canadian society is proceed-  
at the fastest rate of any developed country,  
t the Economic Council of Canada estimates  
t by 1980, 81 per cent of the total population  
t be in urban communities with 60 per cent in  
es of 100,000 or more. What is even more  
rtling is the forecast that one-third of these will  
in Montreal, Toronto and Vancouver. Thus,  
welfare and the way of life of a very substan-  
majority of our population is involved in the  
tion of this question.

### [Interprétation]

le cœur du Canada, et notre mémoire représente les  
idées qui le conseil municipal tient à cœur. J'aimerais  
vous présenter certains des membres du conseil muni-  
cipal qui sont présents ici afin d'appuyer notre mémoi-  
re. Je vous présente les échevins, Mme June Westbury,  
M. Robert Steen, M. Joseph Zuken, M. Max Mulder et  
M. Max Aliason. Nous allons étudier un mémoire au  
sujet de 52 p. 100 de la population de la région  
métropolitaine de Winnipeg.

Le co-président (M. MacGuigan): Mesdames, mes-  
demoiselles et messieurs, je vous remercie de votre  
appui et de votre présence.

M. Rebchuk: La ville de Winnipeg a le plaisir de vous  
souhaiter la bienvenue et de vous présenter certains  
points de vue sur la constitution du Canada, tout  
particulièrement en ce qui a trait aux municipalités.

Aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britan-  
nique, à l'article 92 (8), la législature de chaque  
province a le droit exclusif de rédiger les lois en ce qui  
concerne les institutions municipales dans la province.  
C'est la seule fois qu'on parle de gouvernement local  
dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique à  
l'exception de quelques remarques au sujet des villes,  
de certaines parties des villes, dans le contexte de la  
division électorale qui existait dans ce temps-là. Le  
statut et les pouvoirs constitutionnels ou leur absence  
accordées aux municipalités étaient en vigueur il y a  
103 ans sous des conditions économiques, politiques  
et sociales complètement différentes et elles n'ont  
aucun rapport aux réalités urbaines à l'année 1970.

Ma ville présente un contraste frappant aux petites  
colonies isolées des pionniers et aux colonies fronta-  
lières lors de la création de la Confédération. D'un  
comptoir de la Compagnie de la Baie d'Hudson qui  
comptait moins de 200 âmes au temps de la Confédé-  
ration, Winnipeg est devenue une ville moderne qui  
compte à peu près 250,000 habitants. Dans son  
énoncé de principe présenté le mois dernier par la  
Fédération canadienne des maires et des municipalités  
à la conférence des ministres des Affaires municipales  
à Winnipeg, la Fédération a déclaré:

L'urbanisation de la société canadienne se fait au  
rythme le plus accéléré de tous les pays déve-  
loppés, et le Conseil économique du Canada estime  
que d'ici 1980, 81 p. 100 de la population totale  
se trouvera dans les agglomérations urbaines dont  
60 p. 100 dans les villes de 100,000 habitants et  
plus. Ce qui est encore plus effrayant est la  
prévision selon laquelle un tiers de ces gens vivront  
à Montréal, Toronto et Vancouver. Donc, le bien-  
être et le mode de vie d'une très vaste majorité de  
notre population est en cause dans la solution de  
cette question.

*[Text]*

The reference is to the need to redefine and realign the increased responsibilities with which our cities are confronted. With the growth of urbanization, the importance and contribution of the cities to the economic and political life of Canada has increased greatly. It is often said that of all levels of government local government is closest to the people, and we do not deny this assertion. However, this is cold comfort to municipal councils which are caught in a constitutional bind on the one hand and on the other are burdened by increased responsibilities and the crippling imbalance between the municipalities' powers and responsibilities. These problems rightfully should be part of constitutional reform and should receive the earnest consideration of your Committee and Parliament.

Constitutionally the municipalities are cast in an inferior mold. To the extent that they are given any role whatsoever in the BNA Act, it is one of being creatures of the provincial government and of occupying a subservient and lowly position. The heading of Section 146 of the Constitution reads "Admission of Other Colonies". This reflects the conditions and relationships of the days of Queen Victoria. In a very real sense the constitutional status of the municipalities under the existing constitution is one of colonial dependency. This situation which reflects a master-servant relationship is outmoded and archaic. There are no existing constitutional guarantees for municipalities and they are at the whim or mercy of the senior governments. Municipalities are carrying a staggering load of expenditures for education, health and welfare, which should be the financial responsibility of the senior governments. Unless the municipalities are relieved of this financial burden there will be no effective solution to their ever-increasing financial plight.

Much is being said today and too little is being done about the problem of regional disparity. There is, however, another kind of disparity and that is the disparity between the constitutional straitjacket in which the municipalities find themselves and the lack of adequate financing from the senior governments to enable the municipalities to cope with the rising costs for the needs of the modern urban communities. We submit that the new Canadian constitution should reflect the importance of the role and function of the municipalities. This constitution should contain a Bill of Rights for municipalities. The constitution should spell out the jurisdictional responsibilities and financial resources available to the cities of Canada.

*[Interpretation]*

Il est donc question du besoin de redéfinir et redistribuer les responsabilités accrues auxquelles villes doivent faire face. Avec le développement l'urbanisation, l'importance et la contribution villes à la vie économique et politique du Canada beaucoup accrue. Il est souvent dit que de tous niveaux de gouvernement, c'est le gouvernement municipal qui entretient les rapports les plus intimes avec la population et nous sommes d'accord. Toutefois, c'est une piètre consolation pour les conseils municipaux qui, d'une part se trouvent dans l'impasse constitutionnelle, et qui, d'autre part, sont chargés de responsabilités accrues et de déséquilibre paralysant entre les pouvoirs et les responsabilités municipales. Ces problèmes devraient, à juste titre, faire partie de la réforme constitutionnelle et devraient être étudiés sérieusement par votre Comité et le Parlement.

Du point de vue constitutionnel, les municipalités sont accordées un rôle inférieur. En autant que l'Amérique du Nord britannique leur accorde un rôle quelconque, il consiste à réduire les municipalités au rang de créatures du gouvernement provincial. L'article 146 de la constitution est intitulée «L'admission d'autres colonies». C'est un reflet des conditions et des rapports qui existaient du temps de la reine Victoria. D'une manière très réelle, le statut constitutionnel des municipalités d'après la constitution actuelle est un statut de dépendance coloniale. Cette situation qui reflète un rapport entre maître et esclave est dépassée et archaïque. Il n'existe pas de garantie constitutionnelle pour les municipalités. Elles dépendent des caprices ou de la pitié des gouvernements aux niveaux supérieurs. Les municipalités sont accablées d'une charge incroyable de dépenses pour l'éducation, la santé et le bien-être social, ce qui devrait être les responsabilités financières des gouvernements aux niveaux fédéral et provincial. A moins que les municipalités ne soient soulagées de cette charge financière, il n'y aura pas de solution efficace pour leur triste état financier qui ne cesse de s'aggraver.

Actuellement, on parle beaucoup trop et on agit beaucoup trop au sujet du problème de la disparité régionale. Il y a, toutefois, une autre sorte de disparité, notamment celle qui existe entre les taux constitutionnels dans lesquels les municipalités se trouvent et le manque de financement suffisant de la part des gouvernements aux niveaux fédéral et provincial pour rendre les municipalités capables de faire face aux hausses des coûts pour les besoins des collectivités urbaines modernes. Nous vous soumettons que la nouvelle constitution canadienne devrait refléter l'importance du rôle et de la fonction des municipalités. Cette constitution devrait comprendre une déclaration des droits pour les municipalités. La constitution



te]

cognizing the slow and painful process which has characterized the evolution of a new constitution, we take immediate measures by taken by the federal and provincial governments not as a substitute for constitutional reform but supplementary to such reform. Such urgent measures should include financial responsibility by the senior governments for the financing of education, transportation, health and welfare, and consultation with the cities at an early stage of policymaking where the cities are involved in working out such policies. Canadian cities should be represented at federal-provincial conferences, including constitutional conferences. We concur with the Government's Position Paper above referred to that the municipal level of government for all practical purposes is still excluded from any realistic involvement in matters in which it is inevitably concerned. From discussions of basic issues of public policy. Just change and the Canadian cities must be given constitutional status and equality of treatment which will enable them to better serve their constituents and Canada for unity and prosperity.

**Acting Chairman (Mr. Dinsdale):** Thank you very much for that presentation, Alderman Rebchuk.

**Acting Chairman of the Committee** and in the temporary absence of the permanent Chairman, Mr. MacGuigan, I would like to indicate that I am the representative from the second largest urban community in Manitoba, Brandon, Manitoba.

**Hon. Members:** Hear, hear.

**Acting Chairman (Mr. Dinsdale):** It is also a privilege of my constituency, of course, because it has the double-barrelled name Brandon-Souris. We will hear from that later, on Saturday.

also my privilege to introduce Senator Paul Zuyk who comes from the keystone province and is not only bilingual, he is trilingual. He is representative of the mosaic, Alderman Rebchuk, to which I referred in your brief. Senator Zuyk has indicated that he wishes to open the questions on your presentation.

### [Interprétation]

devrait expliquer clairement les responsabilités juridictionnelles ainsi que les ressources financières disponibles aux villes du Canada.

Vu le processus lent et pénible qui a caractérisé l'élaboration d'une nouvelle constitution, nous recommandons que des mesures soient prises immédiatement par le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux, non comme un substitut pour la réforme constitutionnelle mais en guise de complément à une telle réforme. Ces mesures urgentes devraient comprendre la responsabilité financière par les gouvernements aux niveaux fédéral et provincial pour le financement de l'éducation, du transport, de la santé et du bien-être social, ainsi que la consultation avec les villes au stade initial de l'élaboration d'une politique lorsque les villes doivent participer à la mise en vigueur de cette politique. Les villes canadiennes devraient être représentées aux conférences fédérales-provinciales ainsi qu'aux conférences constitutionnelles. Nous sommes d'accord avec l'énoncé de principe de la Fédération, auquel on a déjà fait allusion, que pour toutes fins pratiques, le niveau municipal de gouvernement est toujours exclu de toute participation réaliste dans des domaines qu'il touche inévitablement et de discussions de questions fondamentales sur la politique publique. Cette situation doit changer et les villes canadiennes doivent obtenir un statut constitutionnel et une égalité de traitement qui leur permettront de mieux servir leur population ainsi que le Canada aux fins de l'unité et de la prospérité.

**Le président suppléant (M. Dinsdale):** Je vous remercie beaucoup, monsieur Rebchuk, pour cette présentation.

En tant que président suppléant du Comité et étant donné l'absence temporaire du président permanent, M. MacGuigan, je voudrais vous signaler que je suis le représentant de Brandon, Manitoba, qui est la deuxième plus grande agglomération urbaine.

**Des voix:** Bravo! Bravo!

**Le président suppléant (M. Dinsdale):** C'est aussi un comté bilingue naturellement, parce qu'il porte le double nom de Brandon-Souris. Nous en parlerons plus longuement plus tard, samedi.

J'ai également le plaisir de présenter le sénateur Paul Zuyk, qui nous vient de la province par excellence et qui est non seulement bilingue mais trilingue. M. Rebchuk représente cette mosaïque, à laquelle vous faites allusion dans votre mémoire. Le sénateur Zuyk a mentionné qu'il désire ouvrir le débat sur votre mémoire.

## [Text]

**Senator Yuzyk:** Mr. Chairman, first of all, I would like to state I am very happy that our Committee has commenced its briefings from Winnipeg. As a citizen of Winnipeg since 1948, I have learned from the Winnipeggers one thing that I would like to pass on to others in Canada, that whatever starts in Winnipeg always has a constructive and happy ending, and consequently, I think our work here in the constitutional field will end very happily. I am also very happy that we are starting with the representatives from the very grass roots, those who are closest to the people since we believe in participatory democracy. Winnipeg will set an example for other places just how to take part in discussions regarding this very complex problem of the Constitution.

I have actually two questions that I would like to ask of Mr. Rebchuk or Mr. Zuken in this case here. We are well aware that in the work of the municipalities the basis of the revenue, that is, the property tax, is very limited and it prevents the municipalities from carrying out many of the objectives and the services they would like to perform. Mention of this has been made in this brief. Could one or the other of the gentlemen explain just what other sources of revenue the municipalities would like to tap and in what manner?

**Mr. Rebchuk:** I will answer that question. I also will ask Alderman Zuken to add to the question asked by Senator Paul Yuzyk. Your question was, what sources would we like to tap, which is very broad. You can tap the income tax the provincial government and the federal government take from the City of Winnipeg. Revenues derived are very broad and revenues of the City of Winnipeg or any municipality are very narrow because our revenues are derived from property tax, as you stated. However, when you come to the question mentioned in the brief of education, health and welfare, and transportation, in our opinion and to answer Mr. Osler, the member of Parliament, it a national question, it is people. It does not refer strictly to the property tax because property is physical, building and land, which people buy and on which they live. Roads should be the responsibility of the property owner because they improve the property. Boulevards, lanes, garbage collections, matters of that nature should be the responsibility of the property owners, but should education, which is mobile to the individual? For example, a university student who graduates with a Ph.D. in Manitoba can leave Manitoba and go to any other part of Canada or the world and yet a property owner had to pay for that education. Very little is given to the maintenance of education in Winnipeg, about 52 to 54 per cent of our budget goes towards education. You can add to that Mr. Zuken.

## [Interpretation]

**Le sénateur Yuzyk:** J'aimerais souligner au député le président, combien je suis heureux que le Comité ait commencé ses discussions à Winnipeg. Ma qualité de citoyen de Winnipeg depuis 1948, j'ai appris des gens de Winnipeg un fait que j'aimerais mettre aux autres Canadiens, et c'est que tout ce qui commence à Winnipeg a une fin heureuse et constructive. En conséquence, je crois que notre travail dans le domaine de la constitution se terminera d'une façon heureuse. Je suis également satisfait que nous commençons avec les représentants de ceux qui sont véritablement à la source et de ceux qui sont plus proches du peuple, étant donné que nous croyons à la démocratie participative. Winnipeg posera en exemple pour la participation ou discussion dans ce domaine très complexe de la Constitution.

J'ai deux questions à poser à M. Rebchuk ou M. Zuken. Nous sommes très conscients que dans le travail des municipalités, le fondement du revenu, c'est-à-dire la taxe foncière, est très restreinte et empêche les municipalités d'atteindre les nombreux objectifs qu'ils sont donnés et de fournir les services qu'ils aimeraient donner. Le mémoire en fait mention. L'un ou l'autre de ces messieurs pourrait-il expliquer quelles autres sources du revenu les municipalités pourraient retirer et de quelle façon elles pourraient le faire?

**M. Rebchuk:** Je veux bien répondre à cette question. Je demande également à M. Zuken de faire ses commentaires sur la question demandée par le sénateur Paul Yuzyk. Vous demandez quelles sources de revenus les municipalités voudraient retirer, c'est une question qui a beaucoup d'envergure. Vous pouvez soutenir l'argent à partir de l'impôt sur le revenu du gouvernement provincial et le gouvernement fédéral imposent à la ville de Winnipeg. Les revenus qui découlent sont très vastes et des revenus de la ville de Winnipeg ou de toute autre municipalité sont très restreints par le fait que les revenus de la municipalité proviennent de l'impôt foncier comme vous l'avez mentionné. Toutefois, lorsque vous abordez la question soulevée dans le mémoire sur l'éducation, la santé et le bien-être et le transport, à notre avis, la réponse à M. Osler, député au Parlement, est une question nationale, il s'agit de gens. Elle ne se rapporte pas simplement à l'impôt foncier, parce que la propriété c'est quelque chose de matériel, qui se compose des bâtiments et de terrain que les gens achètent où ils vivent. Les routes devraient être la responsabilité du propriétaire d'une propriété parce qu'elles améliorent la propriété. Pour les boulevards, les chemins de collecte des ordures ménagères, et d'autres questions du même genre, devraient être la responsabilité des propriétaires. Mais est-ce que l'éducation devrait être puisqu'elle a un caractère mobile? Par exemple...

te]

**Joseph Zuken (Alderman, City of Winnipeg):** Chairman, in reply to the Senator, the key to the burden on the municipalities, in my opinion, is the senior governments assuming the financial responsibility for education, health and welfare. This has become more important with the in-gathering of people into cities and the rapid process of urbaniza-

is not a question of the municipalities seeking new forms of taxation. There may be differences of opinion in the City of Winnipeg on this question with the municipalities, but we are meeting to discuss the problems in the context of the city and the context of the vast majority of the people who now live in these areas. My opinion is that we could get a fair financial deal for the municipalities if the senior governments would lift from them the evergrowing costs of education, health and welfare, then the people in the municipalities through their municipal councils would be given the opportunity to meet the present and future services. I might say that, perhaps, the cost of transportation and housing, because housing is a major problem. Municipalities should be given a fair financial deal regarding housing, so we actually are able to do what you in Ottawa have been talking about, what the provincial people have been talking about, and what municipal councils have been talking about, but what has not yet been done in the past is that it should be done, meeting the housing crisis, that I mean bringing to the municipalities, not just our present legislation, but the finances to take care of the amenities, the social amenities, which go into housing. If we can lift the burden of the municipalities for health, education, welfare, housing and transportation, I think then we will be giving new life to the more important role that municipalities face in the future.

**Mr. Yuzyk:** I have a further question. I would like to know from what has been stated so far, that you like to see these rights spelled out in the new constitution we are talking about. It is a very interesting proposal that you have made in your brief, a Bill of Rights for municipalities. I do not know whether this really mean a Bill of Rights as such, because we are discussing the matter of an entrenchment of

### [Interprétation]

étudiant qui reçoit un diplôme de doctorat en philosophie au Manitoba peut quitter le Manitoba et aller ailleurs au Canada ou dans le monde et pourtant un propriétaire a dû payer pour son éducation. Environ 52 à 54 p. 100 du budget à Winnipeg va pour l'éducation. Vous pouvez continuer, monsieur Zuken.

**M. Joseph Zuken (Échevin de la ville de Winnipeg):** Monsieur le président, en réponse à M. le sénateur, je dois dire qu'à mon avis la façon d'alléger le fardeau des municipalités serait que les gouvernements municipaux assument les responsabilités financières pour l'enseignement, la santé et le bien-être. Cette situation est devenue plus importante, étant donné que les gens se rassemblent dans les villes et que le processus de l'urbanisation s'est accéléré.

Il n'est pas question que les municipalités cherchent de nouveaux moyens de taxation. Il peut y avoir des différences d'opinions dans le conseil de la ville de Winnipeg sur cette question ou au sein des municipalités, mais nous nous rencontrons ici pour discuter des problèmes dans le contexte des villes et dans le contexte de la grande majorité des gens qui vivent actuellement dans ces secteurs. Je suis d'avis que si nous pouvions obtenir un accord financier équitable pour les municipalités, et que si les gouvernements les déchargeaient, des coûts sans cesse croissants de l'éducation, de la santé et du bien-être, à ce moment-là les citoyens des municipalités pourraient par intermédiaire de leurs conseils municipaux faire face au service actuel et futur. Je pourrais ajouter peut-être le coût du transport et certainement le coût du logement, étant donné que le logement est un problème à l'échelle nationale. Les municipalités devraient recevoir un meilleur financement afin que nous puissions faire ce dont on parle à Ottawa, et aussi dans les provinces, de même que dans les conseils municipaux, mais qui n'a pas encore été fait.—Dans quelle mesure cela doit être fait pour faire face à la crise du logement, et je veux dire par là donner aux municipalités non seulement les lois actuelles, mais le financement des commodités sociales qui vont avec l'habitation. Si nous pouvons alléger le fardeau des municipalités dans des questions de santé, d'éducation, de bien-être, de logement et de transport, je pense que nous essoufflerons une nouvelle vie au rôle plus important que les municipalités ont à jouer aujourd'hui et dans l'avenir.

**Le sénateur Yuzik:** J'ai une autre question. Si je comprends bien, vous aimeriez que ces droits soient précisés dans la nouvelle constitution dont nous parlons. C'est une proposition très intéressante que vous faites dans votre mémoire lorsque vous parlez d'une déclaration dans le droit des municipalités. Je ne sais pas si vous voulez vraiment parler d'une déclaration des lois des municipalités comme telles, étant donné



## [Text]

the Bill of Rights, human rights. The women in this country may want a bill also of rights for themselves. We may find ourselves with quite a number of bills of rights. However, I think you want certain rights written into the Constitution that we do not have now in the BNA Act and I am sure you have given thought to what you would like to see written into the Constitution. Can you very briefly state what you would like to see specified in this so-called Bill of Rights for municipalities?

**Mr. Rebchuk:** Senator Yuzyk, Mr. Chairman, the Bill of Rights, if you want to define it properly, you have got to go back to what is a city, what makes a city? When we use the words Bill of Rights we always think of it in terms of human beings. The Bill of Rights in a municipality has the same status because it is composed of people. To service people you have to have a Bill of Rights and not be just a servant and a creature. A creature can be anything. However, we have a Bill of Rights and the Constitution states that the senior government "shall" do this, not it "may". For example, in the social allowance act it says that the federal government gives "X" dollars to the province. Then the province says that the municipality may pay out for welfare costs.

Would Parliament and would the Senate like the City of Winnipeg where we have 7,000 people on welfare say, "No, we shall not give it to you because we have to take it from the taxpayer." What would happen? The same thing would apply in Montreal, Toronto, Vancouver, Edmonton and Calgary. There are too many "may" in power and not enough "shall" that the provincial government "shall" do that.

**Senator Yuzyk:** You would like to see then certain powers spelled out very definitely just as provinces have.

**Mr. Zuken:** If I may attempt to add to that. You see, it would be very easy, gentlemen, if we were to come here with a draft of a new Canadian Constitution, but it is a most difficult task. What our brief from the City of Winnipeg attempts to do is to project the need for change. The municipalities have changed since the days of Queen Victoria, the Constitution must reflect that. The new "made in Canada" constitution, I submit, must reflect that change.

We do not have a text of a list of rights for the municipalities, but may I just suggest some of the items which should be considered. I believe the new

## [Interpretation]

que nous avons discuté de la question de la suppression des droits, des droits de l'homme. Les femmes de ce pays peuvent vouloir aussi une déclaration de droits. Nous allons peut-être à faire face à un grand nombre de déclarations des droits. Cependant, je pense que vous voulez que certains droits soient écrits dans la Constitution et qu'ils ne figurent pas à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je suis certain que vous avez songé à ce que vous aimeriez voir écrit dans la Constitution. Pouvez-vous brièvement nous dire quelles sont les précisions que vous aimeriez lire dans cette déclaration des droits des municipalités.

**M. Rebchuk:** M. Le sénateur Yuzyk, monsieur président, cette déclaration des droits si nous voulons la définir de façon adéquate, il nous faut revenir à la définition de ce qu'est une ville, de ce que fait une ville. Quand nous parlons de la déclaration des droits, nous parlons toujours des droits de l'homme. La déclaration des droits des municipalités a la même signification parce que ces dernières se composent de gens. Pour servir les gens, il faut avoir une déclaration des droits et n'être pas seulement un serviteur ou un être quelconque. Une créature peut être n'importe quoi. Toutefois, nous avons une déclaration des droits et la Constitution déclare que le gouvernement municipal doit faire telle chose et non pas «qu'elle peut faire». Par exemple, la loi concernant les allocations sociales mentionnent que le gouvernement fédéral donne «x» dollars à la province. La province décide ensuite que la municipalité peut payer les frais de bien-être.

Est-ce que le Parlement ou le Sénat aimeraient que la ville de Winnipeg qui compte 7,000 personnes si elle dit bien-être dise «non, nous ne vous donnerons pas d'argent parce qu'il nous faut l'enlever du budget». Qu'est-ce qui arriverait? Ce serait le même problème à Toronto, Vancouver, Edmonton et Calgary.

**Le sénateur Yuzyk:** Vous aimeriez donc que certains pouvoirs soient clairement définis comme ils le sont dans les provinces.

**M. Zuken:** Puis-je ajouter un mot? Vous voyez, messieurs, ce serait facile si nous pouvions venir avec un projet d'une nouvelle constitution canadienne et c'est là une tâche très difficile. Ce que nous proposons dans le mémoire de la ville de Winnipeg tente de faire c'est de donner une idée du besoin de changement. Les lois ont beaucoup changé depuis le temps de la reine Victoria, la Constitution doit en faire état. La nouvelle Constitution «faite au Canada» doit, je crois, refléter ce changement.

Nous n'avons pas le texte des déclarations des droits pour les municipalités, mais puis-je suggérer quelques

[te]

Canadian Constitution should indicate the new role of municipalities by attempting to spell out to some extent the jurisdictional responsibilities of the new constitution we have in Canada with the majority of the power concentrated in the cities. It is my opinion the constitution should indicate that these municipalities should have a guarantee of consultation, that is, there should be a guarantee of consultation on the part of senior governments with the cities as our brief states, "at an early state of policy making".

I would like to see, perhaps, the provision that has been suggested by Mayor O'Brien of Halifax, the president of the Canadian Federation, that the federal and provincial governments could not unilaterally withdraw certain health grants or educational grants without consultation with the cities and the provincial governments. There are other matters which, perhaps, should form part of the rights. At the same time, it is not only a question, I admit, of spelling out rights, but responsibilities also should be included in the Constitution. Without taking into consideration the present strength and role of the municipalities, the new Constitution will not adequately reflect what is happening in our country.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I now ask Mr. Douglas Rowland, who is the member for Selkirk, to ask questions after which I will invite anyone here either to ask a brief question or to make a comment on this subject. Mr. Rowland.

**Rowland:** Mr. Chairman, I would like to address my question to the two representatives of the City of Winnipeg which, perhaps, invites the same sort of question that Mr. Zucken gave to Senator Yuzyk. Have you worked out the details of your proposals or are you simply suggesting principles which should govern future deliberations? I think most of us here are in agreement that the present arrangement between the municipalities and the two senior levels of government as expressed in the British North America Act, is an inadequate expression of that relationship and should be changed. However, in the brief you have said that the Constitution should spell out the jurisdictional responsibilities and financial resources available to the cities of Canada which brings to my mind several problems to which I hope you can make some remarks.

You are well aware, I am sure, part of the reason why we are now examining the Canadian Constitution is to clarify the responsibilities and the financial resources available to the federal government and the provincial governments as laid down in the British North America Act

### [Interprétation]

uns des articles que nous devrions étudier. Je crois que la nouvelle constitution canadienne doit définir le nouveau rôle des municipalités en essayant de préciser les responsabilités juridictionnelles de la nouvelle situation que nous avons au Canada, car la majorité des gens habitent les villes. Je suis d'avis que la Constitution doit mentionner que ces municipalités doivent avoir une garantie de consultation, c'est-à-dire qu'il doit y avoir une garantie de consultation de la part des gouvernements principaux avec les villes comme le déclare notre mémoire: «au tout début de l'élaboration des politiques».

Nous aimerions peut-être que la disposition suggérée par le maire O'Brien d'Halifax, président de la Fédération canadienne, portant que les gouvernements fédéral et provinciaux ne pourraient abandonner unilatéralement certaines subventions à la santé, à l'éducation sans d'abord consulter les villes et les gouvernements provinciaux. Il y a d'autres questions qui pourraient peut-être faire partie de la déclaration des droits. Parallèlement, il n'est pas simplement question, je l'avoue, de définir des droits, mais des responsabilités doivent faire partie de la Constitution. Si elle ne tient pas compte de la force et du rôle actuel des municipalités, la nouvelle Constitution ne pourra donner une image fidèle de ce qui se passe actuellement dans notre pays.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Puis-je maintenant demander à M. Douglas Rowland, député de Selkirk, de poser sa question, après quoi j'inviterai chacun à poser une brève question ou à faire de courts commentaires sur le sujet. Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question aux deux représentants de la ville de Winnipeg qui, peut-être, appellent le même genre de réponse que M. Zucken a fait au sénateur Yuzyk. Est-ce que vous avez passé au détail de votre proposition ou avez-vous simplement suggéré des principes qui doivent influencer nos délibérations? Je pense que la plupart d'entre nous ici sommes d'accord pour dire que le présent arrangement entre les municipalités et les deux paliers supérieurs de gouvernements, tels que définis dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, est une expression inadéquate de ce qu'est leur rapport et ce qui devrait être changé. Toutefois, vous avez mentionné dans votre mémoire que la Constitution doit définir les responsabilités juridictionnelles et les ressources financières disponibles pour les villes du Canada, ce qui soulève plusieurs problèmes dans mon esprit. J'espère que vous pourrez nous faire part de vos remarques.

Comme vous le savez, j'en suis certain, une des raisons pour laquelle nous examinons maintenant la Constitution canadienne c'est que les responsabilités et

## [Text]

well over 100 years ago, but that allocation of responsibilities and the resources to meet those responsibilities have become inadequate to modern conditions. If we were to spell out the responsibilities of municipalities and we were to attempt to draft an amendment formula for the Constitution, do you then see the municipalities having a role to play in the amendment process for the Constitution? If we were to decide that the consent of two thirds of the provinces under given conditions and the federal government are necessary to amend the Constitution, do you see as a result of municipalities' responsibilities being in the constitution, that they should also be part of that amendment formula?

The second thing is, it would seem to me that it would be inadequate to the task to simply treat all municipalities alike. There is a distinct difference between urban municipalities, large cities and rural municipalities. Should their responsibilities be the same in all cases? Do you envisage the kind of responsibilities allocated to the municipalities under the new Constitution as being less than they are now responsible for or more? Do you see them as having taxation sources equal to those responsibilities or are you willing to take the responsibilities and trust senior levels to pass on the revenues necessary to carry them out? These are some of the problems that occur to me. Once again, I am not trying to pour cold water on the idea that a new relationship is needed, but I see these as very practical problems that anyone considering a new Constitution must consider.

**Mr. Rebchuk:** Mr. Rowland, I will answer your question and then Alderman Zuken will. As you know, as members of Parliament should know, they give a lump sum of money to each municipality for education. They give it for the universities. There is so much money given for secondary schools. In the Bill of Rights, which was mentioned before, it should state how much. It goes into the budget of the province and the province does with it what it likes. We have no idea of the amount of money the federal government gives towards education. They have no department of education. We do not deal directly with them on that question at all. That is where the financial burden and the burden of teaching comes in. Your contribution, what is given, is not mentioned in the BNA Act at all, as we said before.

## [Interpretation]

les ressources financières du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux ont été établies dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique il y a plus de 100 ans. Mais cette répartition des responsabilités et des ressources pour faire face à ces responsabilités sont devenues inadéquates aujourd'hui. Si nous devons déterminer les responsabilités des municipalités et tenter de rédiger une formule d'amendement à la Constitution, pensez-vous que les municipalités auraient un rôle à jouer dans le processus d'amendement à la Constitution? Si nous devons décider des consentements des deux tiers des provinces, des conditions données, et du gouvernement fédéral soient nécessaires pour amender la Constitution, croyez-vous que les responsabilités des municipalités devraient être incluses à la Constitution, qu'elles devraient faire partie de la présentation d'amendements?

Deuxièmement, il me semble qu'il n'est pas juste de traiter toutes les municipalités de la même façon. Il y a une différence distincte entre les municipalités urbaines, les grandes villes et les municipalités rurales. Leurs responsabilités doivent-elles être les mêmes dans tous les cas? Est-ce que vous voyez des responsabilités allouées aux municipalités en vertu d'une nouvelle constitution comme étant inférieure ou supérieure à leurs responsabilités actuelles? Croyez-vous qu'elles devraient avoir des sources d'impôt égales à leurs responsabilités ou êtes-vous prêts à prendre des responsabilités et vous fier au palier supérieur pour recueillir les revenus nécessaires pour les mener à bien? Ce sont quelques-uns des problèmes qui me viennent à l'esprit. Là encore, je n'essaie pas de vous décourager de proposer un nouveau genre de rapport est nécessaire; mais il y a des problèmes d'ordre très pratique que toute personne doit d'abord étudier avant qu'une nouvelle constitution ne soit établie.

**M. Rebchuk:** Monsieur Rowland, je répondrai à votre question et l'échevin Zuken poursuivra. Comme vous le savez, et comme devraient le savoir les députés du Parlement, ils donnent une somme globale d'argent à chaque municipalité pour l'enseignement secondaire, et ils donnent pour les universités. Il y a certainement d'argent donné pour les écoles secondaires. Dans la déclaration des droits que nous avons mentionnée précédemment, on devrait dire combien d'argent est reçu. Cet argent va dans le budget des provinces, et les provinces en font ce qu'elles veulent. Nous n'avons aucune idée de l'argent versé par le gouvernement fédéral pour l'éducation. Ils n'ont pas de ministère de l'éducation. Nous ne faisons pas affaire avec eux directement sur cette question. Et c'est là que se pose le fardeau financier et que le fardeau de l'enseignement se dessine. Vos contributions, l'argent qui est versé, n'est pas mentionné dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ainsi que nous l'avons déjà dit.



[te]

105

ow, if you take health and welfare, it comes to the e thing. There have been amendments in the are. In the early part of pensions, the provincial rments contributed so much and Ottawa con- ted so much, and Ottawa took it over. Now y, on the social allowance, they say, you may.

ke the City of Winnipeg, for example, where r 80 per cent over one mill, the province will pay less and give you so much, and it becomes con- l. To the citizens of Winnipeg, one mill would be valent to about \$550,000.

welfare the total responsibility of municipalities? I said any people. We are all Canadians, and a rn should be set whether it is a small municipality large municipality. The policy and the principle is ame. In urbanization you can take the City of ipe alone, and it is taking in the big cities. We more people on welfare in the City of Winnipeg there are towns and villages and populations y. Now, is that just? Is that fair that it should go e property owners?

ill let you go on, Joe, and answer that part of the ion. I just wanted to give a few examples.

Zuken: Mr. Rowland and gentlemen, our brief that a practice should be established, and you there are two ways of getting at the problem, outside of the Constitution and one within the itution, as well as enforcing or re-enforcing the itative process. Our brief takes a twin approach. y there should be changes in the Constitution the same time that a mechanism of consultation en the cities, the provinces and the federal ment should be established. We say that the should be included in any constitutional con- e that is called, and the cities should be given a

ourse there are variations. There are differences n the size and the role of let us say Plum and the role of Metropolitan Winnipeg, and I t making any derogatory remarks about the centres. But I say that if the municipalities are onstitutional rights of being equal partners in making within those spheres that belong to the evels of government or are common, and if the palities are included in the constitutional con- s, then through the Canadian Federation of and Municipalities we will have a voice present

## [Interprétation]

Prenons par exemple la santé et l'assistance sociale c'est le même problème. Il y a eu des modifications à l'assistance sociale. Au début du régime de pensions, les gouvernements provinciaux contribuaient un certain montant, Ottawa en contribuait autant et plus tard Ottawa a pris le contrôle. Aujourd'hui, dans l'affaire des allocations sociales, les gouvernements leur donnent la possibilité.

Prenez le cas de la ville de Winnipeg, par exemple où l'échelle de l'évaluation rend la situation plutôt confuse. Pour les citoyens de Winnipeg, le mille dollars d'évaluation équivaut à environ \$550,000.

Est-ce que le bien-être social est la responsabilité total des municipalités? Non. J'ai mentionné tout le monde. Nous sommes tous des Canadiens et il devrait y avoir uniformité qu'il s'agisse d'une petite municipalité ou d'une grande. La ligne de conduite et le principe sont les mêmes. Dans l'aménagement des agglomérations urbaines, prenez la ville de Winnipeg seulement, et vous tenez compte des grandes villes. Nous avons plus de gens sur le bien-être social dans la ville de Winnipeg qu'il n'y a de villes, villages et populations. Est-ce que c'est juste? Est-ce équitable que les propriétaires en subissent les conséquences?

Vous pouvez continuer et répondre à cette partie de la question. Je ne voulais que donner quelques exemples.

M. Zuken: Monsieur Rowland, messieurs, notre mémoire souligne qu'il faut établir une règle, et vous savez qu'il y a deux façons d'aborder le problème, une qui se situe en dehors de la Constitution et l'autre au sein de la Constitution; de même qu'une intégration ou un renforcement de la méthode de consultation. Notre mémoire aborde le problème de deux façons. Nous disons qu'il devrait y avoir des changements dans la Constitution et en même temps qu'un mécanisme de consultation entre les villes, les provinces et le gouvernement fédéral s'établisse. Nous disons que les villes devraient participer à la conférence constitutionnelle et qu'elles devraient avoir le droit de parler.

Evidemment il y a des variantes. Il y a une différence dans l'importance et le rôle d'une place comme disons Plum Coulee et le rôle que joue l'agglomération de Winnipeg, sans faire d'observations désobligeantes pour les centres moins importants. Je crois que si les municipalités reçoivent des droits constitutionnels elles peuvent devenir des partenaires égaux dans l'établissement de principes pour les domaines qui appartiennent aux trois niveaux de gouvernement et qui leur sont communs; et si les municipalités participent aux conférences constitutionnelles, nous aurons par l'intermé-

*[Text]*

at these constitutional conferences and at all other provincial-federal conferences, and the Canadian Federation will then be able to make its voice felt with respect to any amendment powers. I think that there are various ones in which amendments and amending practices could be considered in the Constitution. If the municipalities are given the right of consultation, then they will have a voice and they will also have probably a voice with respect to any later changes in the Constitution.

With respect to the responsibilities, may I revert to a question that was formerly asked of Mr. Willis, the Chairman of The Metropolitan Corporation? I believe that financial responsibility, as has already been repeatedly stated with respect to health, education and welfare, should be the responsibility of the senior government. However, gentlemen, I have had some experience in educational matters in the Winnipeg School Board in former years. I am strongly of the opinion that while it is true that, as has been said, he who pays may call the tune, I submit that the best form would still be to leave the local administration in charge of education, and this comes back to the question that Mr. Osler asked, to seek the advice, and not only the advice and the dialogue, but the participation of the local governments with respect to the content of education.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, could I ask a supplementary with Mr. Rowland's indulgence?

**The Chairman:** Gentlemen, at this point I think I must ask your co-operation. We have some four or five other briefs to hear. There are several members who want to ask questions and we also have to give the people on the floor a chance to speak. I think, Mr. Osler, that I should at least call on the other members who have given me indication that they want to speak and ask them to speak very briefly and to the point, and I would ask the same thing of the witnesses at this stage. I recognize Mr. Warren Allmand, representing the riding of Notre-Dame-de-Grâce in Quebec.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, I have somewhat the same doubts as Mr. Rowland. While I am sympathetic to the goals you put forward, and you start putting this down in constitutional terms, there is some real difficulty. For example, if in the Constitution you gave the municipalities the right of consultation, and let us say the right to certain financial resources, who would decide on what is a municipality and the boundaries of the municipality? Sooner or later somebody would have to do that.

*[Interpretation]*

diaire de la Fédération canadienne des maires et municipalités le droit de parler à ces conférences constitutionnelles et à toutes les conférences fédérales et provinciales. La Fédération canadienne pourrais se faire entendre lorsqu'il s'agit des pouvoirs d'amendements. Je pense que certains de ces pouvoirs devraient être étudiés dans la Constitution. Si les municipalités ont droit de consultation, elles doivent par conséquent le droit de parler et elles pourraient s'exprimer également quand il s'agira de futurs changements à la Constitution.

Quand il s'agit de responsabilités, puis-je revenir à la question posée par M. Willis, président de la Corporation Métropolitaine? Comme on l'a déjà dit plusieurs fois aux chapitres de la santé, de l'éducation, du bien-être, je crois que la responsabilité financière relève du gouvernement principal. Toutefois, messieurs, j'ai quelque expérience dans le domaine de l'éducation à la Commission scolaire de Winnipeg. Je crois fermement que même s'il est vrai que celui qui paie peut donner le ton, je suggère que le meilleur moyen serait encore de laisser à l'administration locale la charge de l'éducation et j'en viens à la question soulevée par monsieur Osler: chercher conseil, mais non seulement le conseil et le dialogue mais également la participation des gouvernements locaux en ce qui trait à l'éducation.

**M. Osler:** Monsieur le président, si M. Nowlan le veut bien, puis-je poser une nouvelle question?

**Le président:** Messieurs, je pense qu'en ce moment il faut demander votre coopération. Nous avons encore quatre ou cinq mémoires qui nous attendent. Plusieurs députés veulent poser des questions et nous devons également donner aux gens dans la salle l'occasion de s'exprimer. Je pense, monsieur Osler, que je devrais demander aux autres députés qui m'ont signalé le désir de poser des questions, de le faire très brièvement et d'en venir au fait. Je demanderai la même chose aux témoins. Le représentant de la circonscription de Notre-Dame de Grâce au Québec, monsieur Warren Allmand la parole est à vous.

**M. Allmand:** Monsieur le président, puis-je exprimer quelques doutes sur les affirmations de M. Rowland? Bien que je partage vos vues, lorsque vous l'expliquez en termes constitutionnels, des difficultés surgissent. Par exemple, si dans la Constitution vous donnez aux municipalités le droit de consultation, nous devons le droit à certaines ressources financières. Qui décidera ce qu'est une municipalité et qui déterminera cette municipalité? Tôt ou tard nous aurons à décider de cela.

kte]

ow the province has that right, and somebody mentioned earlier that there is a question now whether should make 14 municipalities in the Greater Winnipeg area into one municipality. There are 26 municipalities on the Island of Montreal. If you put in the Constitution, does that mean that they all the right, no matter how small or how big? Who decides? Are you going to give it all to the federal government? Are you going to leave some to the province? As I say, we are all sympathetic to these things, but when you start putting it down in exact terms, then you run into some very difficult questions.

**Mr. Zuken:** I appreciate the complexity. That is why we are here and that is why we are here. But I submit that if you started a process of these consultative meetings on the provincial, federal and municipal levels with the participation of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities, you would be able to get at these specifics.

**Mr. Rebchuk:** Further on to that, Mr. Chairman, I throw the question right back at the members of the House and the Senate.

Who draws up the boundaries as they constitute the constituencies? Is it the federal government or the provincial office? The provincial boundaries are set by the province. They do not come out of thin air. I say, why should there be 267 constituencies in Canada? It is up to the members to find out what the boundaries are, to give the sizes of what a municipality should be or should be, and not be over-loaded. A good example of your boundaries that have been changed is Toronto. They have gone into boroughs, have they

**Mr. Allmand:** I do not think we should discuss this further, but this is where the question is. Some things can be changed through the ordinary legislative process and some can be changed easier. Maybe many of these problems can be done through the ordinary legislation and policy-making of provincial and federal governments without putting them into the Constitution, which is a different type of law that cannot be changed easily. It is the law really which governs the making of all other laws, and that is why in this committee now we are discussing constitutional changes and not the changes of ordinary laws which would help municipalities, and this is the difficulty. We could do it through ordinary law, but whether we should do it through constitutional change is another question.

**Chairman:** Thank you, Mr. Allmand. I will now call on Mr. Leonard Hopkins, representing Renfrew in the Province of Ontario.

### [Interprétation]

Actuellement la province a ce droit, et quelqu'un a mentionné plus tôt qu'il est question de savoir si l'on devrait comprendre les 14 municipalités de l'agglomération de Winnipeg en une municipalité. Il y a 26 municipalités sur l'île de Montréal. Si la Constitution reconnaît ce droit, est-ce que cela signifie que toutes les municipalités, petites ou grandes ont ce droit? Qui décide? Est-ce le gouvernement fédéral? Les provinces auront-elles leur mot à dire? Comme je l'ai déjà dit, nous partageons vos points de vue, mais lorsqu'il s'agit de les définir en termes précis, des difficultés se posent.

**M. Zuken:** Je sais que c'est complexe. Voilà pourquoi vous êtes ici et nous aussi. Mais je crois que si ces réunions consultatives commencent aux niveaux fédéral, provincial et municipal, avec la participation de la Fédération canadienne des maires et des municipalités, vous pouvez atteindre ces objectifs.

**M. Rebchuk:** Sur le même sujet, monsieur le président, je renvoie la question aux députés et sénateurs.

Qui fixe les limites de vos circonscriptions? Est-ce le gouvernement fédéral ou le bureau fédéral? La province décide des limites provinciales. Elles ne tombent pas du ciel. Je pourrais vous demander pourquoi il y a 267 circonscriptions au Canada? Est-ce que les députés doivent définir les limites, décider de l'étendue d'une municipalité sans en être débordés. Toronto est un bon exemple de ce changement de limites. Ils ont formé des collectivités n'est-ce pas?

**M. Allmand:** Je ne crois pas que nous devions discuter d'avantage, mais la question se pose. Pour certaines situations, on se sert de mesures législatives courantes qui peuvent être changées plus rapidement. Peut-être qu'en grande partie ces problèmes peuvent être solutionnés par la législation courante et la politique des gouvernements provinciaux et fédéral sans les incorporer à la Constitution, qui est un genre de loi différent et qu'on ne peut changer facilement. C'est la loi qui en vérité contrôle l'adoption de toutes les autres lois, et c'est pourquoi dans ce comité nous discutons de changements constitutionnels et non pas du changement de loi courante qui pourrait aider les municipalités. C'est là la difficulté. Vous pouvez le faire dans la législation courante, mais c'est une autre question de savoir si vous devez le faire par un changement constitutionnel.

**Le président:** Je vous remercie monsieur Allmand. Le représentant de Renfrew-Nord de la province d'Ontario, M. Leonard Hopkins à maintenant la parole.



*[Text]*

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, I would say that these gentlemen here tonight are expressing themselves so specifically on behalf of Winnipeg that you would almost think they came from the Ottawa Valley.

One of the gentlemen made a very specific point here a while ago concerning housing as a national problem, as a national responsibility. I would like to ask him if he is getting at the problem here of too much entanglement by the time the federal funds drain down to the municipal level first of all. Another thing that concerns me greatly about the present constitutional entanglement on the housing problems of Canada is the fact that many provinces in Canada have housing corporations, but the federal government is paying 90 per cent of the cost of the housing that is built by those provincial corporations. I would like to ask him if he would be in agreement that the federal government—and at the present time we do have CMHC regional offices across Canada—should have the constitutional right to deal directly with at least the larger municipalities of Canada on the question of housing.

**Mr. Zuken:** My answer is yes, to both questions. We have problems because while there are variations, what strikes me is that there is a tremendous amount in common in the problems of the cities throughout Canada. There is a maze of too much red tape, and we in Winnipeg have had some very sorry experiences, probably parallel to what you have had in Ottawa, in dealing with this pyramid of red tape and superstructures to get at the housing question. Personally, I would favour that we, the cities, should have the opportunity of dealing with the federal government in order to expedite the delivery of housing, particularly to those people who need it most.

**The Chairman:** Mr. Osler, can you limit yourself to just a few words?

**Mr. Osler:** Yes. No.

**The Chairman:** Two words.

**Mr. Osler:** Perhaps two sentences. This is preliminary to the two sentences. It reverts back to the previous area, and as an illustration, let us go back to education. It still seems to me that while I agree with the thrust of this gentleman's argument, there would be varying standards of education and these varying standards would have varying costs, and whoever pays the cost has to be directly responsible in some way for those standards. I am only using education as an example.

This is the nub of the problem that we are discussing tonight as far as I am concerned. Where do we allocate responsibility? I think that what you are saying is

*[Interpretation]*

**M. Hopkins:** Monsieur le président, je voulais que ces messieurs ce soir parlent au nom de Winnipeg et de façon si précise qu'ils donnent l'impression d'être de la région d'Ottawa.

Un des messieurs présents a mentionné il y a un moment que le logement était un problème national, une responsabilité nationale. Je voudrais lui demander s'il ne croit pas qu'il y aurait un problème d'enchevêtrement au moment où l'argent du gouvernement fédéral passerait au niveau municipal. Une autre question préoccupe beaucoup au sujet de l'enchevêtrement constitutionnel sur les problèmes du logement au Canada, et c'est le fait que bien des provinces au Canada ont des corporations de logement, mais que le gouvernement fédéral—et actuellement nous avons des logements construits par ces corporations provinciales. Je voudrais lui demander s'il est d'accord pour que le gouvernement fédéral, et actuellement nous avons des bureaux régionaux de SCHL par tout le Canada—ait le droit constitutionnel de traiter directement avec les municipalités, les grandes municipalités canadiennes sur la question de logement.

**M. Zuken:** Ma réponse est oui aux deux questions. Nous avons des problèmes parce que, même s'il y a des variantes, ce qui me frappe, ce sont les problèmes communs à toutes les villes du Canada. Il y a beaucoup trop de paperasse et nous, à Winnipeg, nous avons eu des expériences malheureuses, probablement semblables à celles que vous avez eues à Ottawa, avec toute cette paperasserie et ces superstructures avant d'arriver à la question du logement. Personnellement, j'aimerais que les villes aient l'occasion de traiter directement avec le gouvernement fédéral afin de hâter la livraison du logement, surtout aux personnes qui en ont le plus besoin.

**Le président:** M. Osler, pouvez-vous répondre en quelques mots?

**M. Osler:** Oui. Non.

**Le président:** Deux mots.

**M. Osler:** Peut-être en deux phrases. Comme premier exemple aux deux phrases, je reviens au domaine de l'éducation et comme exemple, je prends l'éducation. Il me semble toujours que même si je suis d'accord avec le principe de ces messieurs, il y aurait des normes différentes dans l'éducation et que ces normes différentes entraîneraient des coûts différents; celui qui paie le coût devrait d'une certaine façon être directement responsable de ces normes. Je n'utilise l'éducation que comme exemple.

Voilà l'essentiel du problème que nous discutons ce soir. Où plaçons-nous la responsabilité? Je crois que ce que nous disons est exact et que la réaction est

kte]

ect and the thrust is right, but how can you help to allocate responsibility?

Chairman: I think I will ask the witnesses to that as a rhetorical question Mr. Osler, because I have already been expressing their views on this ect. I now call on Mr. Asselin.

r. Asselin: I want to come back to the question of tion. Are you ready as witnesses to recommend to federal government to establish or to create a rtment of housing?

r. Rebchuk: I did not get what you were saying.

r. Asselin: A department of housing, administra- y. Are you?

r. Zuken: Yes, if a department of housing really tions. I am not being cynical about it. It is not ly to create anothe department, but I think that it s logically from housing now as being perhaps the ber one social problem in Canada, and we need o-ordination of the work. We need the work to be dited and we have to deal with it on the basis of rity, and housing particularly for the low-income s. There are apartment blocks going up every- e and that is a good development, but I have said ten and I will repeat it again, that it is small ort to the old age pensioner to read about sauna and swimming pools in the posh apartment s when the majority of the people who need t housing are not given the opportunity to have hould be the right of every Canadian.

Chairman: I will now invite people from the who wish to participate to speak briefly. I ask ot to emulate the members of Parliament in the n of their preambles but to speak directly and to oint.

ld you approach a microphone, please, and give ur name? If it is a difficult name, spell it so that e be recorded properly.

Harold Long: My name is Harold Long and I do ink I need a microphone. So far you have ted two briefs or two briefs have been presented wigwaging between the powers of the province e federal government. I do not think that has ace in this examination. I would like you to get h the business, to hear all the briefs that there t people want to speak about.

Chairman: Thank you for your advice, but...

### [Interprétation]

juste, mais comment pouvez-vous nous aider à répartir la responsabilité?

Le président: Je pense que je vais demander aux témoins de considérer cela comme une question rhétorique, monsieur Osler, parce qu'ils ont déjà exprimé leurs opinions à ce sujet. Monsieur Asselin, vous avez la parole.

M. Asselin: Je voudrais revenir à la question d'inflation. Êtes-vous prêt en temps que témoin à recommander que la gouvernement fédéral établisse ou crée un ministère du logement?

M. Rebchuk: Je n'ai pas compris ce que vous voulez dire.

M. Asselin: Un ministère du logement, sur la plan administratif. Est-ce que vous êtes prêt?

M. Zuken: Oui, si le ministère du logement fonctionne véritablement. Je ne suis pas cynique à ce sujet. Il ne s'agit pas simplement de créer un autre ministère, mais je pense que le logement est actuellement le problème social numéro un au Canada, et il faut que ce travail soit fait de façon coordonnée. Il faut que le travail soit fait de façon expéditive et nous devons nous en occuper en tenant compte de la disparité, et du logement, surtout chez les groupes à faible revenu. Des immeubles à appartements poussent un peu partout et c'est très bien, mais, comme je l'ai dit souvent, et je le répète de nouveau, les fours et les piscines dans les immeubles à appartements de luxe ne sont pas d'un grand réconfort pour les personnes âgées à leur retraite, tandis que la majorité des gens qui ont besoin de logement n'ont pas l'occasion de trouver ce qui normalement revient de droit à chaque Canadien.

Le président: J'invite maintenant les gens dans la salle qui désirent participer au débat à prendre brièvement la parole. Je vous demande de ne pas rivaliser avec les députés dans la longueur des préambules, mais de parler directement et d'en venir aux faits.

Voulez-vous vous approcher du microphone s'il vous plaît et donner votre nom? S'il s'agit d'un nom compliqué veuillez l'épeler afin qu'il soit inscrit correctement au procès verbal.

M. Harold Long: Je me nomme Harold Long et je ne crois pas avoir besoin du microphone. Je sais maintenant que vous avez présenté deux mémoires à cette réunion, oscillant entre les pouvoirs de la province et ceux du gouvernement fédéral. Je ne crois pas qu'il devrait en être question dans cette étude. Je voudrais que nous allions de l'avant et que nous entendions tous les mémoires que les gens veulent bien débattre.

Le président: Je vous remercie pour votre conseil, mais...

## [Text]

Mr. Long: Can you give me a reply?

The Chairman: Well, I am just about to give you a reply, sir, by inviting someone else to come and take over the floor.

Are there any other comments from the floor? Well, perhaps you would like to hold your fire for the next area, and I will therefore thank the witnesses before us very much for their fine presentation and invite the next witnesses to come forward.

The next group is the Ukrainian Canadian Committee, and I ask them to come forward, please.

Ladies and gentlemen, the brief of the Ukrainian Canadian Committee will be presented by Mr. Anthony Yaremowich. May I ask you, Mr. Yaremowich, if you have a lengthy brief? In that case, I would ask you to summarize it.

It is 15 pages. Well, I think, ladies and gentlemen, the rule we would like to establish is that any brief of more than two or three pages should be summarized and not read in its entirety before us. I think that this will provide a livelier meeting for us and at the same time will not consume so much of the time that could otherwise be available to the Committee.

The brief, of course, will be reprinted with the Minutes of the meeting, and will be completely available. But I would like to ask the witnesses to summarize and perhaps to pick out various paragraphs in which they could express the greater part of their message. Perhaps I might even at this time ask for a motion to print the briefs at the Chairman's discretion, which I can assure you will be broadly exercised. Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: I will second that.

Motion agreed to.

The Chairman: Mr. Yaremowich.

Mr. Anthony Yaremowich (Ukrainian Canadian Committee): Mr. Chairman and members of the Joint Committee of the Senate and House of Commons, before giving the summary of our brief, I would like to draw to your attention that we have present with us our President of the Ukrainian Canadian Committee, as well as other members of the Ukrainian Canadian community in Winnipeg.

The Ukrainian Canadian Committee is the coordination body representing an overwhelming majority of Canadians of Ukrainian descent. It was organized 30 years ago to represent the common interest of Ukrainian Canadians. In this brief it is the intention of the Committee to confine itself to issues and problems

## [Interpretation]

M. Long: Pouvez-vous me donner une réponse?

Le président: Je suis sur le point de vous donner réponse, monsieur, en invitant quelqu'un d'autre à prendre la parole.

Est-ce qu'il y a d'autres commentaires de la salle? Bien, peut-être pourriez-vous réserver vos questions pour plus tard, et je me permets de remercier les témoins de leur participation et d'inviter les prochains témoins à se présenter.

Le prochain groupe est le Comité ukrainien du Canada. Voulez-vous vous avancer s'il vous plaît?

Mesdames et messieurs, le mémoire du Comité ukrainien du Canada sera présenté par M. Anthony Yaremowich. Puis-je vous demander, Monsieur Yaremowich, si votre mémoire est long, et de vouloir le résumer.

Il contient 15 pages. Je crois, mesdames et messieurs, que nous devrions établir le règlement sur portant qu'un mémoire de deux ou trois pages doit être résumé et non lu en entier. Je pense qu'il y aurait plus de réunions seraient d'autant plus intéressantes qu'il y aurait moins de temps passé à la lecture et plus de temps pour d'autres activités du Comité.

Le mémoire sera évidemment imprimé en français dans les Procès-verbaux et témoignages de la réunion. Mais je demande aux témoins de résumer et peut-être de choisir les paragraphes qui expriment le mieux le message. Peut-être pourrions-nous, en ce moment, proposer que les mémoires soient imprimés, à la discrétion du président, et je vous assure qu'il y en aura un dernier pourra l'exercer avec beaucoup de liberté. Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: J'appuie cette proposition.

La motion est adoptée.

Le président: Monsieur Yaremowich.

M. Anthony Yaremowich (Comité ukrainien du Canada): Monsieur le président et messieurs les membres du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, avant de résumer mon mémoire, j'aimerais attirer votre attention sur le fait que nous avons parmi nous le président du Comité ukrainien du Canada de même que d'autres membres de la collectivité ukrainienne de Winnipeg.

Le Comité ukrainien du Canada est un organisme de coordination qui représente la très grande majorité des Canadiens d'origine ukrainienne. Il existe depuis 30 ans et il représente les intérêts qui sont communs à tous les Canadiens d'origine ukrainienne. Dans ce mémoire, le Comité a l'intention de se limiter à



te]

ch affect Ukrainian Canadians culturally, ethnically  
linguistically.

ne of the points which we are bringing up is the  
tion of founding races or nations.

25

According to the BNA Act, we find that Confeder-  
n was formed by four provinces: Upper Canada,  
er Canada, Nova Scotia and New Brunswick.  
re is no mention about that being a racial union. It  
a territorial union. Furthermore, there were  
essions to the effect that Canada should have, at  
time, 1865, a flag with a rainbow to designate the  
sity of races, religions, sentiments and interests of  
ifferent parts of the Confederation.

ow with the coming of Ukrainians to Canada, it is  
rtant to point out that when Sir John A.  
donald was concerned about settling of Western  
da, every effort was made to secure immigration  
western Europe. You will find in the brief what  
ss there was. Because it was impossible to attract  
immigration from western European countries,  
da turned to eastern Europe and Ukrainians, the  
rn part of Ukraine which was part of the  
rian-Hungarian empire at that time, the province  
Galicia. That is why you often see that the  
inians called Galicians. That is where Sir Clifford  
n got his idea when he said:

I think a stalwart peasant in sheepskin coat,  
orn on the soil, whose forefathers have farmed  
or ten generations, with a stout wife and a  
alf-dozen children, is good quality.

efforts were actually made to secure this  
gration should be of interest. The governments  
not interested in having their people emigrate to  
la. Here I quote from a letter by Lord  
icona:

All agents claim that they have been active in  
ganizing the movement from Galicia. They say  
at they have obtained from the people who  
ve already emigrated, and in other ways, an  
imense number of addresses in the country, and  
at they have been in correspondence with these  
ople for months past, sending them letters and  
mphlets. They have agents working for them  
reptitiously.

Of course the law will not permit anything in the  
ection of directly encouraging emigration, and  
ese sub-agents are generally peddlars, hawkers  
d others, who are going about the country and  
that way disseminate quietly but effectively

### [Interprétation]

questions et aux problèmes qui affectent les Cana-  
diens-Ukrainiens sur le plan culturel, ethnique et lin-  
guistique.

Un des points que nous désirons soulever est la  
question des races ou nations fondatrices.

L'acte de l'Amérique du Nord Britannique établit  
que la Confédération fut instituée par la fédération  
de 4 provinces: le Haut-Canada, le Bas-Canada, la  
Nouvelle-Écosse et le Nouveau Brunswick. Aucune  
mention n'est faite d'une union raciale. L'union est  
territoriale. En outre, des opinions étaient émises à  
l'effet que le Canada devait à l'époque en 1865 avoir  
un drapeau barré d'un arc-en-ciel afin de désigner la  
diversité des races, religions, sentiments et intérêts des  
territoires différents compris dans la confédération.

Lors de l'arrivée des Ukrainiens au Canada, — il est  
important de le noter — Sir John A. Macdonald  
cherchait à peupler l'Ouest du Canada et tout a été  
tenté pour attirer les immigrants de l'Europe occiden-  
tale. Vous constaterez, dans le mémoire quel succès on  
a obtenu. N'ayant pas réussi à recruter des immigrants  
en Europe occidentale le Canada tourna ses vues vers  
l'Europe orientale et l'Ukraine, la partie occidentale de  
l'Ukraine, territoire de l'empire Austro-Hongrois à  
l'époque, la province de la Galicie. C'est pourquoi les  
Ukrainiens sont souvent appelés Galiciéens. C'est de là  
que s'est inspiré Sir Clifford Sifton lorsqu'il a dit:

Je pense que le paysan robuste revêtu d'une peau  
de mouton, enfant du sol, dont les ancêtres ont  
travaillé la terre pendant dix générations, ayant  
une femme vigoureuse et une demi-douzaine  
d'enfants, est du bon bois.

Les efforts tentés pour ce mouvement d'immigration  
présentent quelque intérêt. Les gouvernements étran-  
gers ne tenaient pas à voir leurs citoyens immigrer au  
Canada. Et je cite lettre de Lord Strathcona:

Tous les agents affirment s'être occupés active-  
ment de l'organisation du mouvement en pro-  
venance de la Galicie. Ils disent avoir obtenu des  
personnes déjà immigrées, et d'autres sources, un  
nombre considérable d'adresses dans le pays, et  
qu'ils correspondent avec ces personnes depuis  
des mois, leur envoyant des lettres circulaire. Ils  
emploient aussi des agents secrets.

Il va sans dire que la loi interdit toute démarche  
manifeste tendant directement à provoquer l'immi-  
gration, et les agents clandestins sont généralement  
des mendiants, colporteurs et autres personnes de  
cette catégorie qui circulent dans le pays et  
peuvent ainsi desséminer en douce une masse

## [Text]

quantities of literature. They have also spent considerable sums in advertising, such as law permits. Although it is quite possible they may exaggerate their efforts and their expenditure, there is no doubt in my mind that they have been spending both time and money in the endeavour to increase the business from Galicia.

That shows you the efforts made by the Canadian government. In this modern day, I do not know if you would call that a very ethical way of conducting business. However it was done and the people were coming to Canada. They established their institutions—churches and schools. They played their part. In World War I we have Filip Konowal who was awarded the Victoria Cross. There were some 40,000 other Ukrainians who served in World War II.

The problem with which we are faced now is the fact that the role of ethnic culture is being played down. When the original settlers came to Canada they were regarded as Canadians. The phrase is used I believe "the customer is always right" and the same thing applied to the settlers. Now we are confronted with problems about preserving the cultural heritage. In fact just yesterday on the editorial page of the *Winnipeg Tribune* was an article in which the author stated:

They have excellent facilities with grills over wood stoves... At the picnic sites we heard many foreign tongues. Immigrants love the parks.

That could be a third or fourth generation Canadian born in Canada. He speaks Ukrainian, German or Polish. Is that a foreign tongue? Hearing that are you going to say first that he must be an immigrant. These are the things that we would like to see stopped. We would like to see concern and support for cultural freedom. In this, the question of languages, we have the Official Languages Act. The same thing applies to a report in the *Winnipeg Free Press* just recently following an interview with Mr. Duhamel, who is Chairman of the Advisory Board.

What has surprised Mr. Duhamel is the will of the French-language groups across the country to maintain their culture and language even though it may be only half-remembered. "We're a little late," Mr. Duhamel adds. "Maybe we should have had this kind of thing 50 years ago. But now that we've started, we're finding that people are seeking help to reinvigorate their cultural life."

We have no objection whatever to an official language. We recognize the need for it. However, we are concerned that the Official Languages Act is going

## [Interpretation]

énorme de documents de propagande. Ils ont dépensé des sommes énormes pour la publicité dans la mesure où la loi le permet. Bien qu'ils puissent être extravagants dans leurs efforts comme dans leurs dépenses, il n'y a pas de doute à mon avis, que le temps et l'argent ont été sacrés à accroître le nombre d'immigrants venant de la Galicie.

Ceci vous donne une idée des efforts accomplis par le gouvernement canadien. Je ne sais pas si vous apprez cela de nos jours une façon très morale de faire des affaires. Toutefois, cela a été fait, et les immigrants sont venus au Canada. Ils ont créé leurs institutions—églises et écoles; ils ont joué leur rôle de citoyens durant la Première Guerre mondiale. Filip Konowal a été décoré de la Croix Victoria. Quelques 40,000 autres Ukrainiens ont aussi servi durant la Seconde Guerre mondiale.

Nous avons maintenant à faire face à la question ethnique amoindrie. Quand les premiers habitants se sont établis au Canada, ils étaient considérés comme des Canadiens. On dit, je pense: «Le client a toujours raison», et de même pour les premiers habitants. Maintenant, nous avons à résoudre le problème de la conservation de l'héritage culturel. Au fait, à hier, dans la page de l'éditorial du journal *Winnipeg Tribune* un article est ainsi rédigé:

«Ils ont d'excellents aménagements, des grills sur des poêles chauffés au bois... sur le terrain de picnic, nous avons entendu de nombreuses langues étrangères. Les immigrants aiment les parcs.»

Il pourrait s'agir d'une troisième ou quatrième génération de Canadiens nés au pays. Ils parlent Ukrainien, Allemand ou Polonais. Est-ce une langue étrangère? Entendant cela, êtes-vous prêts à dire d'abord qu'il est un immigrant. Ce sont ces choses que nous voudrions arrêter. Nous voudrions susciter l'intérêt et le respect de la liberté culturelle. Pour ce qui est des langues, nous avons la Loi sur les langues officielles. La dernière chose s'est produite dans un rapport de la *Winnipeg Free Press*, tout récemment, par suite d'une entrevue avec un monsieur Duhamel, président du Comité consultatif.

«Ce qui a étonné M. Duhamel, c'est la volonté des groupes francophones du pays de conserver leur culture et leur langue, même s'ils ne s'en servent qu'à moitié.» Nous nous prenons un peu tard, «ajoute M. Duhamel». Peut-être aurions-nous dû y songer, il y a une cinquantaine d'années. Mais, à présent que nous avons commencé à constater que les uns cherchent un moyen de donner une nouvelle vigueur à leur vie culturelle,

te]

used at the same time for the propagation and encouragement of cultures. In that respect we feel that ethnic groups should be given consideration as well. Remember we are not opposing it. If the encouragement of language reinvigorates culture, then should it be limited to French and English? Why should we not say: Let us in proportion see how we can help the others? As far as civil rights are concerned we would like to see the civil rights brought under federal responsibility under a new constitution. We recommend that a clause stating that the mother tongue of a Canadian citizen may be any one of the languages of the world and that such languages be treated as Canadian languages with the same applying to them be put in the Canadian constitution. We recommend that the Canadian Charter of Human Rights recognize the dignity of human beings, including the right to cultural freedom, language and their development.

In principle, we have maintained that the Official Languages Act should be abolished. However, we do not like to see some changes. Instead of creating bilingual districts where there is a minority group of 10 per cent of the population, it should be 35 per cent. For all cultures, if subsidized by the Government of Canada or other levels of government, must be subsidized in proportion to population. A proportion of the funds should be made available for other languages.

**Chairman:** Thank you very much, Mr. Yaremowich, for co-operating so excellently in preparing your paper. Before I call on the first member for questioning, I would just like to point out to the members that we need the use of both of these microphones. It is only the large microphone which is close to this room; the small microphone is for the hearing apparatus. So be sure you have both microphones available before you ask your question. I will now call on Mr. Warren Allmand who has already been introduced. Mr. Allmand?

**Allmand:** Mr. Chairman, I just have a few questions. First, I would like to try to understand in a clear way the recommendations which were put forward by the witnesses. Gentlemen, in the third recommendation in your brief, you suggest that the linguistic groups in bilingual districts must constitute at least 35 per cent instead of 10 per cent of the population in order to have a minority language right

### [Interprétation]

Nous n'avons aucune objection à la langue officielle. Nous en reconnaissons la nécessité. Toutefois, nous redoutons que la Loi sur les langues officielles serve à la fois à la propagation et à l'encouragement des cultures. Nous estimons, à ce propos, que les autres groupes ethniques doivent être également considérés. Souvenez-vous bien que nous ne nous y opposons pas. Si la promotion du langage donne une nouvelle vigueur à la culture, alors pourquoi s'en tenir au français et à l'anglais? Pourquoi ne pas dire: voyons ce que proportionnellement nous pouvons faire pour les autres? Nous voudrions que les droits civils relèvent des autorités fédérales en vertu de la nouvelle constitution.

Nous recommandons qu'il soit stipulé que la langue maternelle de tout citoyen canadien soit n'importe quelle langue au monde et de même pour la culture et que ce soit formulé dans un article de la Constitution canadienne. Nous recommandons que la Charte canadienne des droits de l'homme reconnaisse la dignité humaine, y compris les droits à la liberté culturelle, liberté de langue et droits connexes.

Nous avons soutenu, en principe, que la Loi sur les langues officielles devrait être abolie. Toutefois, nous voudrions y voir apporter certains changements. Plutôt que de créer des secteurs bilingues où le groupe minoritaire est de 10 p. 100 de la population, la proportion devrait être relevée à 35 p. 100. Toutes les cultures, si elles doivent être subventionnées par le gouvernement du Canada ou d'autres administrations publiques, doivent être subventionnées proportionnellement à la population. Des sommes proportionnelles devraient être remises à la disposition des autres groupes linguistiques également.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Yaremowich, d'avoir si brièvement résumé votre étude. Avant d'entendre les questions, je tiendrais seulement à souligner aux membres du Comité que nous devons utiliser les deux microphones. Le gros microphone ne diffuse que dans cette pièce; le petit microphone est pour l'enregistrement mécanique. Soyez donc sûrs de vous faire entendre dans les deux microphones quand vous posez votre question. Je vais maintenant céder la parole à M. Warren Allmand, qui a déjà été présenté. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur le président, je n'ai que quelques questions à poser. Premièrement, j'aimerais comprendre davantage les recommandations qui nous ont été proposées par les témoins. Messieurs, dans la troisième recommandation du mémoire, vous suggérez que les groupes minoritaires des secteurs bilingues devraient constituer au moins 35 p. 100 plutôt que 10 p. 100 de la population pour jouir du droit minoritaire



## [Text]

apply. I was just wondering why you suggested the increase from 10 to 35 per cent?

There is no place that I know of where the minority would constitute 35 per cent or even 25 per cent of the population. I think the minority population of Montreal is about 20 per cent. If you increase this to 35 per cent, I do not know if there will be very many places in Canada where you would get any minority group having language rights. Why the 35 per cent?

**Mr. Hylynko:** Mr. Chairman, if I might answer that one. We are particularly concerned about those districts in which the Ukrainians form a linguistic majority and where, on top of that, they are going to be required to take on both English and French. We consider that English Canadians should be able to look after themselves which they do very well. Districts like the Dauphin area where Ukrainians are the predominant majority and Beausejour where 50 per cent are Ukrainian are the ones that concern us. When you have a clear English-French situation, your 10 per cent idea may work, but I think it is an entirely different ball game where you have a Ukrainian majority and two other people come in and make themselves official over you.

**Mr. Allmand:** That is a different problem. The Official Languages Act, by the way, does not oblige people to work in two languages. It applies to federal government institutions to provide services in a second language in which there is a minority population of at least 10 per cent. In other words, it must serve the public in that language. It does not apply, for example, to Germans or people of German extraction or to people of Chinese extraction or Ukrainians or Italians. These people do not need to learn French and English and themselves work in French and English. They would have to work in one or the other only.

**Mr. Hylynko:** This was the original spirit of the thing but the situation has gone much further beyond that. I happen to be a civil servant. I know that you have to have a tri-monthly total immersion baptism in the one or the other so that you have to have those two languages if you want to be a hit in any way. If you want to have the Ukrainians remain at the level of carriers of water and hewers of wood, this is fine. However, if you want to go to the next grade, you must learn the two languages in the civil service. There are some 300,000 jobs available in that area. We would like to hold some of them in our own right, speaking one or the other of the working languages of Canada.

## [Interpretation]

s'appliquant à la langue. Je cherche à comprendre pourquoi vous avez proposé d'élever la proportion 10 à 35 p. 100?

Il n'y a aucun secteur, que je sache, où la minorité constituerait 35 p. 100 ou même 25 p. 100 de la population. Je pense que le groupement minoritaire de Montréal est de 20 p. 100 seulement. Si vous portez la proportion à 35 p. 100, je doute qu'il y ait beaucoup d'endroits au Canada où vous pourriez constituer un groupe minoritaire ayant des droits linguistiques. Pourquoi le 35 p. 100?

**M. Hylynko:** Monsieur le président, me permettez-vous de répondre. Nous pensons surtout aux régions où les Ukrainiens constituent une majorité linguistique et où ils devront connaître l'anglais et le français. Nous estimons que les anglophones devraient pouvoir prendre soin d'eux-mêmes, ce qu'ils font déjà très bien. Dans les districts semblables à la région de Dauphin, où les Ukrainiens prédominent, et à Beauséjour où 50 p. 100 sont Ukrainiens, nous préoccupent particulièrement. Lorsqu'un secteur est nettement anglais-français, la loi de 10 p. 100 peut très bien s'appliquer; mais, je pense que le jeu ne se prête pas aux mêmes règles lorsqu'il y a une majorité de la population est ukrainienne et que d'autres sections viennent et imposent leur autorité.

**M. Allmand:** C'est une autre question. La Loi sur les langues officielles, soit dit en passant, n'oblige pas les gens à travailler dans les deux langues. Elle impose aux institutions fédérales d'assurer les services dans la seconde langue officielle pour tout groupe démographique minoritaire de 10 p. 100. Autrement dit, les services rendus au public doivent l'être dans la langue. Cela ne s'applique pas, par exemple, aux Allemands ou aux personnes d'origine allemande, chinoise, ukrainienne ou italienne. Ces personnes ne sont pas obligées d'apprendre le français et l'anglais pour travailler en français ou en anglais. Ils n'auront qu'à se servir d'une langue ou de l'autre.

**M. Hylynko:** C'est dans cet esprit que la loi a été conçue; mais la situation a beaucoup dégénéré depuis. Je suis fonctionnaire. Je sais qu'il faut subir le baptême de l'immersion totale tous les trimestres, soit en l'une ou l'autre langue, si bien que vous devez posséder ces deux langues si vous voulez vous rendre utile. C'est très intéressant. Si vous voulez maintenir les Ukrainiens au niveau des porteurs d'eau et des coupeurs de bois, très bien. Toutefois, l'Ukrainien qui veut s'élever un peu doit apprendre les deux langues dans la Fonction publique, où quelque 300 000 postes sont offerts. Nous voudrions occuper ces postes pour notre seul mérite, en parlant l'une ou l'autre des langues de travail du Canada.

[e]

**M. Allmand:** That is a real problem you put forward. I do not know whether increasing the 10 per cent to the 35 per cent would help that problem.

your first recommendation you suggest that all languages be considered as Canadian languages. I want to ask you two questions on that. Take a man whose grandfather or father came from Germany. Would you consider German his mother language or not? Or, if he lives in Alberta or Saskatchewan or even Ontario and grew up speaking mainly English. In those words, how long would you perpetuate this, if it were to be put in the Constitution that all mother languages be considered Canadian languages. How long would that go on?

**M. Yaremowich:** There is absolutely no obligation. We are basing ourselves on what is used during the census. They usually ask what is your mother tongue, in other words, what are you using in the home. That is the thing you see. Regardless of what origin a person has when he comes to Canada, decides that he wants to speak his mother tongue and speak French or English. There are no arguments about it at all. We are concerned about people who want to maintain their traditions and who still use their language at home. When the census taker comes around and says: "what language do you use in the house?" and you say: "Ukrainian", he says that it is a foreign language. Yet it is a fourth generation Canadian.

**M. Allmand:** I see. After a census was taken in 1961, it ended up that people specified a total of 25 different mother tongues, you would have 25 Canadian languages. What rights would you give to these Canadian languages? Would you expect that all Canadian languages be used in the Canadian courts or in the Canadian courts. What would be the effect of having these mother tongues declared as Canadian languages?

**M. Yaremowich:** They would be able to study in their school if there were sufficient numbers. For example, we have in schools in Manitoba and in the western Canada where Ukrainian has been used. If there is sufficient number of pupils who speak a certain mother tongue or language, it should be possible to have them as a cultural benefit. You are not going to introduce this into Parliament or in the courts. It is something like that. It is only for cultural benefit. If you are compelled to lose your traditions, you are bound to lose your traditions as we are going to have just two official languages, French and English, which we recognize are the two working

### [Interprétation]

**M. Allmand:** Vous nous proposez là un véritable dilemme. Je ne vois pas comment accroître le 10 p. 100 à 35 p. 100 pour régler ce problème.

Dans votre première recommandation, vous avez proposé que toutes les langues maternelles soient considérées comme langues canadiennes. Je veux vous poser deux questions à ce sujet. Parlons d'un homme dont le grand-père ou le père serait venu d'Allemagne. Considèreriez-vous l'allemand comme sa langue maternelle ou plutôt l'anglais s'il a vécu en Alberta ou en Saskatchewan ou même à Montréal et a été élevé en anglais. En d'autres termes, pendant combien de générations voudriez-vous perpétuer cette situation, si vous deviez stipuler dans la Constitution que toutes les langues maternelles seront considérées comme langues canadiennes. Jusqu'où cela pourrait-il aller?

**M. Yaremowitch:** Il n'y a absolument pas d'obligation. Nous nous basons sur les données de recensement. On nous demande ordinairement quelle est notre langue maternelle, soit, la langue parlée au foyer. C'est là le point. Quelle que soit l'origine de la personne, si elle est venue au Canada et a décidé d'oublier sa langue maternelle et de parler le français ou l'anglais, nous ne disputons pas ce point le moins du monde. Nous nous intéressons au sort des personnes qui désirent conserver leurs traditions et qui parlent encore leur langue maternelle au foyer. Quand le recenseur se présente et dit: «Quelle langue parlez-vous à la maison?» et que l'on répond: «Ukrainien», il déclare que c'est une langue étrangère. Et cela quand il s'agit d'une quatrième génération de Canadiens.

**M. Allmand:** Je vois. Il s'est avéré, après un recensement au Canada, que 25 à 30 différentes langues maternelles ont été déclarées. Vous seriez en faveur de 25 à 30 langues canadiennes? Quel droit accorderiez-vous à ces langues canadiennes? Envisageriez-vous que toutes les langues canadiennes soient utilisées au Parlement canadien ou par les tribunaux canadiens? Quel serait l'intérêt de déclarer ces langues maternelles, langues canadiennes?

**M. Yaremowitch:** Ils pourraient les étudier à l'école s'ils étaient assez nombreux. Par exemple, nous avons dans nos écoles du Manitoba et de l'Ouest du Canada l'enseignement de l'ukrainien. S'il y avait un nombre suffisant d'élèves parlant telle langue maternelle, ils devraient en avoir le bénéfice culturel. Il n'est pas question de l'introduire au Parlement ou dans les tribunaux. Il est simplement question de développement culturel. Si vous sacrifiez votre langue, vous sacrifiez vos traditions. Nous aurons deux langues officielles, que nous reconnaissons tous deux comme langue de travail. Toutefois, nous considérons la question du point de vue culturel.

[Text]

languages. However, we are looking at this from the cultural point of view.

**Mr. Allmand:** I see. Therefore, you think it is best that there be two official working languages, but that certain rights be given to all the other languages?

**Mr. Yaremowich:** That is right.

**Mr. Allmand:** In your last recommendation, you say a proportion of money should be made available for these languages. I do not know if this brief was written very recently or not but in the most recent edition of the B&B report which dealt with other languages and other cultural groups in Canada, it was recommended that the federal government subsidize different cultural groups in Canada. Those recommendations have not been accepted or rejected yet by the government. The Commission did recommend that money be given to the many groups. Have you read that report on the ethnic groups and do you think that if their recommendations were put into effect, it would meet this fourth recommendation in your brief?

**Mr. John H. Syrnyck (Ukrainian Canadian Committee):** Mr. Chairman, yes I think that if the 4th volume of the B&B report were put into effect it would go a long way in establishing the dignity of what is called the third element. I can speak only for the Ukrainian community in Canada. There is really nothing very specific in it and as long as the federal and provincial governments in whose jurisdiction the different areas fall do not act on it, then nothing will come out of it.

About other languages being regarded as Canadian languages, an element of dignity is involved here. I think that any language spoken by second and third generation Canadians cannot be regarded as a foreign language. It is a Canadian language although it may have no official status but it is a Canadian language. It is spoken by a Canadian in Canada on Canadian soil.

**Mr. Allmand:** This is my final question, Mr. Chairman. One of the recommendations was that there be guaranteed cultural freedom. I just wanted to point out the way the federal government have put out this booklet making proposals on the Constitution and they have this clause that they propose to put in this charter of human rights and it reads as follows:

The Charter should also provide that every individual in Canada is entitled not to be discriminated against by reason of race, colour, national or ethnic origin, religion, or sex

[Interpretation]

**M. Allmand:** Je vois. Vous estimez préférable qu'il ait deux langues officielles de travail mais que certains droits soient conférés à toutes les autres langues?

**M. Yaremowitch:** C'est exact.

**M. Allmand:** Dans votre dernière recommandation vous dites qu'une proportion des sommes accordées subvention devrait favoriser ces langues. J'ignore si ce mémoire a été écrit récemment ou non; mais, dans l'édition la plus récente du rapport B et B, qui traite des autres langues et des autres groupes culturels au Canada, il a été recommandé que le gouvernement fédéral subventionne divers groupes culturels au Canada. Ces recommandations n'ont encore été acceptées ni rejetées par le gouvernement. La Commission a cependant recommandé que les crédits soient répartis entre les divers groupes. Avez-vous lu le rapport traitant des groupes ethniques et pensez-vous que leurs recommandations, si l'on y donnait suite, répondraient à cette quatrième recommandation de votre mémoire?

**M. John H. Syrnyck (Comité ukrainien du Canada):** Monsieur le président, oui, je pense que si les recommandations du quatrième volume du rapport B et B étaient appliquées, elles contribueraient beaucoup à rendre cette dignité à ce qui a été le troisième élément. Je ne puis que me prononcer pour la communauté ukrainienne au Canada. Il n'y a rien de précis à ce sujet, et, tant que les administrations fédérales et provinciales, qui exercent leur juridiction sur ces différents secteurs, ne prendront pas de mesure, on n'obtiendra aucun résultat.

Pour ce qui est de considérer les autres langues comme des langues canadiennes, un élément de dignité joue également ici. Je pense qu'une langue parlée par la deuxième et la troisième génération canadienne peut pas être considérée comme une langue étrangère. C'est une langue canadienne, bien qu'elle puisse n'avoir aucun statut officiel. Elle est parlée par un Canadien, au Canada.

**M. Allmand:** Voici ma dernière question, monsieur le président. L'une des recommandations de ce rapport est à la garantie de liberté culturelle. Je ne veux que signaler la façon dont le gouvernement fédéral a publié cette brochure, présentant des propositions sur la Constitution, et dans laquelle on trouve cet article que je propose d'intégrer à la Charte des Droits de l'Homme, et qui se lit comme suit:

La Charte devrait porter en outre que tout citoyen du Canada doit être à l'abri de la discrimination pour un motif de race, de couleur, d'origine nationale ou ethnique, de religion, ou de sexe.



]

goes on to put this in detail and it says:

cannot be discriminated on national ethnic origin

there is another proposed clause right at the very beginning of the Constitution and it says: one of the purposes of the Canadian Constitution would be:

to promote national, economic, social and cultural development [...] for all Canadians, in whatever form they may live,

goes on.

In other words, it says all Canadians in whatever form and their cultural development. I just wanted to point out that first of all it says you cannot discriminate against anybody because of their national origins and in addition it says that the Canadian Constitution should promote the development of all Canadians. I do not know, if these were adopted, if it would help at all but I just wanted to point them out.

**Hlynka:** Mr. Chairman, I would like to make a point on what Mr. Allmand said. I would like to point out that sometimes we read these same words and we wonder whether we see the same ideas. I do, the official Canadians. When we see that talk about diverse cultures and hear what goes on in the national capital, generally it means two things. When you talk of discrimination, again it has been narrowed down to mean certain specific things. When you suggest it is actually meant and interpreted in the broadest sense, this meets our requirement but when reading some of these things from our own point of view, it looks as if the new Canadian Constitution and the new principles that are being proposed seem to be based on the premise that all Canadians are equal except that the French and the English are more equal than all the others.

**Allmand:** Well, I hope that is not so. I have no doubt I will let somebody else answer the question.

**Chairman:** One of the Committee members has asked a question and then I will invite answers from the floor. I would now call on Mr. James McQuaid, representing the riding of Prince Edward Island, a former Attorney General of the Province of Prince Edward Island. Mr.

# [Interprétation]

et il poursuit en plus de détail,

et ne saurait être sujet à discrimination pour raison d'origine ethnique nationale.

Puis il y a un autre article proposé qui apparaît au tout début de la Constitution et qui dit que l'un des objectifs de la Constitution canadienne serait:

d'encourager le développement national, économique, social et culturel, . . . pour tous les Canadiens dans quelque région qu'ils résident,

et ainsi de suite.

En d'autres termes, on y dit, tous les Canadiens dans quelque région que ce soit et quel que soit leur développement culturel. Je ne voulais que vous signaler que ce texte dit d'abord que vous ne sauriez exercer de discrimination contre qui que ce soit pour un motif d'origine ethnique nationale et de plus que la Constitution canadienne devrait encourager le développement de toutes les cultures. Ces dispositions ont-elles été adoptées, je l'ignore, mais on a peut-être profité à les signaler.

**M. Hlynka:** Monsieur le président, permettez-moi une brève remarque au sujet de ce que M. Allmand a dit. Parfois, nous lisons ces textes et nous nous demandons si nous y relevons les mêmes idées que vous y relevez vous, Canadiens, à titre officiel. Quand nous vous entendons parler de différentes cultures d'une part et que de l'autre, nous voyons ce qui se passe dans notre capitale nationale, de façon générale, nous en concluons à deux cultures. Et quand vous parlez de discrimination, ici encore, le sens de ce mot s'est confiné à une extension bien précise. Si ce que vous suggérez est de faire ce que vous entendez et qu'on l'interprète au sens le plus large, nous en sommes satisfaits, mais parfois, lorsque nous lisons ces textes en nous plaçant sous notre propre point de vue, c'est tout comme si la nouvelle constitution canadienne et les nouveaux principes qui y sont élaborés étaient fondés sur les principes que tous les Canadiens sont égaux, sauf que les Français et les Anglais sont plus égaux que les autres.

**M. Allmand:** J'espère qu'il n'en est rien. J'ai terminé. Je laisse à un autre le soin de répondre à cette question.

**Le président:** Un membre du Comité veut poser une question, après quoi j'inviterai l'assistance à faire valoir ses observations. M. Melvin James McQuaid, qui représente la circonscription électorale de Cardigan, dans l'île du Prince-Édouard, et l'ex-avocat général de cette même province, a maintenant la parole.

## [Text]

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, I just have one question for the witness. I was rather disturbed to hear one of the witnesses state that instructions had come out, as I understood him to say, from somebody to the civil servants that if they wished to get ahead in the civil service they must take these immersion courses. This, of course, if correct, is a radical departure from the purpose of the Official Languages Act. The Official Languages Act, of course, was established to provide government services in both official languages to the people of Canada. I would just like to make sure, Mr. Chairman, that I have not misinterpreted the remarks of the witness when he said that instructions had come out from somebody to the civil servants that if they hoped to be promoted, they must take these immersion courses.

**Mr. Hlynka:** I would like to correct that by saying not definite instructions but this is the general understanding; this is the general feeling among the people and this seems to be promoted. We have been told even this but you do not have to speak any language as far as being able to live in Canada is concerned. But for very practical reasons obviously, for advancing to any responsible administrative position, this is now understood to be a requirement.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, so far, has there been any concrete evidence that this is a fact, that if you hope to get ahead you have to be conversant in both languages? Have you any concrete examples of this yet having taken place since the Official Languages Act was passed?

**Mr. Hlynka:** I do not know whether I can give you specific examples. What one has to do is to read, although they have discontinued this now, the civil service advertisements and they say for this particular position we require fluency in the two working languages.

**Mr. McQuaid:** But you have not, for example, known of anybody's fear of the Ukrainian language, for example, having been denied promotion by reason of the fact that he has not got both French and English.

**Mr. Hlynka:** This is much too new. It takes a little time but we are afraid that this will be one of the disadvantages that we will have.

**The Chairman:** May I now invite contributions to the floor. I would ask you to be brief but at least to

## [Interpretation]

**M. McQuaid:** Monsieur le président, j'ai une dernière question à poser au témoin. J'ai été plutôt troublé d'entendre l'un des témoins nous déclarer, du moins que j'ai cru comprendre, que quelqu'un avait dit aux fonctionnaires des instructions à l'effet que, s'ils désiraient obtenir de l'avancement dans la Fonction publique, il leur fallait prendre ces cours accélérés. Une telle affirmation s'écarte tout à fait du but de la Loi sur les langues officielles, qui a été adoptée, en fait, pour permettre au gouvernement de servir les contribuables du Canada dans les deux langues officielles. Je ne veux que m'assurer, monsieur le président, que je ne me suis pas mépris sur le sens des remarques faites par l'un des témoins qui disait que quelqu'un avait donné aux fonctionnaires des instructions à l'effet que s'ils voulaient obtenir de l'avancement, il leur fallait suivre ces cours accélérés.

**M. Hlynka:** Permettez-moi de corriger cette explication: non pas des instructions nettes, mais c'est de façon générale on a laissé entendre; c'est ce que les gens ont compris et c'est ce qui semble être la réalité. On nous a même dit ces choses, mais on ne nous a pas à parler quelque langage que ce soit s'il s'agit d'une question que de vivre au Canada. Mais pour des raisons d'ordre pratique, il est évident que pour obtenir l'avancement dans quelques postes de gestion ou de promotion, on admet aujourd'hui que c'est une condition à remplir.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, avons-nous jusqu'ici recueilli un témoignage concret à l'effet que si quelqu'un désire obtenir de l'avancement il lui faut pouvoir s'exprimer dans les deux langues? Pourriez-vous nous citer des cas concrets à l'appui qui se soient produits depuis l'adoption de la Loi sur les langues officielles?

**M. Hlynka:** Je ne sais si je puis vous citer des exemples concrets. On a qu'à lire, même si cette coutume est maintenant, les postes annoncés par la Fonction publique où l'on précise que pour tel poste en particulier, on doit pouvoir s'exprimer facilement dans les deux langues de travail.

**M. McQuaid:** Mais, vous n'avez pas rencontré, par exemple, une personne d'expression ukrainienne qui ait refusé un poste parce qu'il ne parlait ni français ni l'anglais.

**M. Hlynka:** Cette affaire est trop récente. Il y a un peu de temps, mais nous redoutons de souffrir à long terme de ce désavantage.

**Le président:** Puis-je maintenant en appeler à l'audience, que je prierais d'exposer brièvement

re]

your views. Please come to the microphone and your name.

W. M. Swystun: My name is W. M. Swystun. I am yer in Winnipeg.

Chairman: Mr. Swystun, could you spell your ame for the recording?

Swystun: S w y s t u n.

Chairman: Thank you very much.

Swystun: I am of Ukrainian descent. I had taken in the preparation of the brief that the Ukrainian dian Committee prepared on the Official Lan- s Act and there were certain stands taken in on legal grounds that the Official Languages Act nconstitutional in that it dealt with the sugges- hat the amendment or the implementation of the al Languages Act is, in fact, an amendment as to se of English and French, and this is prohibited ically by Section 91. 1. of the B.N.A. Act. I do vant to get involved in a constitutional legal ment but I would submit, Mr. Chairman, that the al government has now seen fit to involve itself in age matters which, under the Constitution, is a icial matter. They have decided that the bilingual ts are to be set up, and within those districts, the French population constitutes 10 per cent, he federal institutions must provide services in vernment in English and French. I would submit his is a language question. It is unconstitutional; has been implemented and passed through the of Commons so it is law. Granted. At the same he federal government has seen fit to involve in education, another matter specifically pro- l-preserved, I should say, not prohibited but ed to the provinces under Section 92 of the . Act, and I say that the federal government is nvolved in education because it has recently ced tremendous grants to the provincial depart- of education for the availability or the making le of institutions to teach the French language. cent announcement was \$300 million. It is to be vailable over the next five years, I believe. The t amount made available is \$50 million, as d to \$40,000 for languages of other groups.

my submission, from a personal standpoint, is the federal government is going to involve itself

[Interprétation]

vues. Veuillez-vous présenter au microphone et donner votre nom.

M. W. M. Swystun: Je m'appelle W. M. Swystun. Je suis un avocat de Winnipeg.

Le président: Monsieur Swystun, pourriez-vous épeler votre nom de famille?

M. Swystun: S w y s t u n.

Le président: Merci beaucoup.

M. Swystun: Je suis de descendance ukrainienne. J'ai participé à la préparation du mémoire que le Comité ukrainien du Canada a rédigé sur la Loi des langues officielles et qui renferme certaines positions fondées sur des arguments juridiques, à l'effet que la Loi sur les langues officielles est inconstitutionnelle en vertu du fait qu'elle suggère que la modification ou la mise en vigueur de la Loi sur les langues officielles est, de fait, une modification concernant l'utilisation de l'anglais et du français, et cela est particulièrement interdit en vertu de l'article 91(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je ne veux pas m'engager dans un argument juridique sur la constitutionnalité, mais il me semble, monsieur le président, que le gouvernement fédéral juge actuellement de s'engager dans des questions de langues qui, en vertu de la Constitution, relèvent de la compétence provinciale. Le gouvernement a décidé qu'il fallait établir des districts bilingues et dans ces districts, là où la population d'expression française représente 10 p. 100, les institutions fédérales devront fournir les services aux contribuables en français et en anglais. Voilà, à mon avis, une question de langage. Elle est inconstitutionnelle; pourtant, on l'a appliquée et adoptée à la Chambre des communes pour en faire une Loi. D'accord. Par la même occasion, le gouvernement fédéral a jugé bon de s'engager dans l'éducation, une autre question qui est tout particulièrement interdite, réservée devrais-je dire, et non pas prescrite, mais réservée aux provinces en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, et je dis que le gouvernement fédéral est maintenant engagé dans l'éducation, parce qu'il a récemment annoncé qu'il verserait des subventions formidables aux ministères provinciaux de l'Éducation pour leur permettre de mettre sur pied les institutions qu'il faut pour enseigner le français. Le dernier bulletin mentionnais \$300 millions. Cette somme sera échelonnée sur les cinq prochaines années, je crois. Le montant qui est présentement disponible est de \$50 millions, comparativement à \$40,000 consacré aux langues des autres groupes.

Or, je prétends, en me plaçant d'un point de vue personnel, que si le gouvernement fédéral s'engage



## [Text]

in language matters and education matters, which are provincial matters under the present constitution, it should make provision in the new Constitution for the perpetuation of the languages of the other ethnic groups of this country constituting one third, approximately, of the entire Canadian population in educational institutions in co-operation with provincial educators where the population warrants it in specific districts. If I can give an example, you talked about French-English bilingual districts. It seems to me obvious that in a tremendous number of districts a great percentage or perhaps a majority is of descent other than English or French and that the federal government, if it is not involving itself in the teaching of languages or supporting financially the teaching of languages, at least the expression of the interest to promote the teaching of the languages other than English or French should be provided for in the Constitution. The machinery should be set up within the Constitution to provide financial help to the provinces; otherwise it seems to me that although the federal government is taking great strides with respect to the French language and culture, it is practically ignoring the striving of all other ethnic groups to keep their languages and cultures alive, with no suggestion of constitutional guarantee, educationally or otherwise. I think that the federal government would be remiss, I think this Committee would be remiss in not recommending some strong constitutional provisions to provide assistance. If it is going to involve itself in provincial matters, then it should be provided for in the Constitution. Thank you, Mr. Chairman, for allowing me to make these comments.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Swystun. I take it that this is not a question directed to the witnesses but an expression of opinion, which I can assure you the Committee will note. As far as the present Constitution is concerned, of course, if there is any question of the legality of what the federal government or any other government does, it can be referred to the courts but we are pleased to have your suggestion for what the future Constitution should contain. Thank you. Are there any further comments?

May I then thank the witnesses very much for their presentation to us and we will then call on the next witnesses.

The next brief will be that of the Canada Press Club, and I would ask the witnesses for that group to come forward.

## [Interpretation]

dans des questions de langues et d'éducation relèvent de la compétence provinciale en vertu de la présente Constitution, il lui faudra, réserver dans la nouvelle Constitution, des dispositions pour assurer la survivance des langues des autres groupes ethniques de ce pays qui constituent environ le tiers de la population entière du Canada, dans des maisons d'éducation en collaboration avec le personnel enseignant des provinces, là où la population le justifie dans des régions déterminées. Si je puis vous donner un exemple, vous avez parlé de districts bilingues français-anglais. Il me semble évident que dans un nombre appréciable de districts, un pourcentage élevé, pour ne pas dire majoritaire, est de descendance anglaise ou française et que le gouvernement fédéral, s'il ne se mêle pas de l'enseignement des langues ou s'il ne l'appuie pas financièrement, de la même façon, manifester quelque intérêt visant à encourager l'enseignement des langues autres que l'anglais ou le français, en vertu d'une disposition à cet effet dans la Constitution. Il devrait dans cette Constitution avoir des dispositions en vue de fournir une aide financière aux provinces; autrement, il me semble qu'en dépit du progrès que le gouvernement fait en l'égard de la langue et de la culture française, il ignore pratiquement les efforts que les autres groupes ethniques font pour conserver leur langue et leur culture, ne pouvant se prévaloir d'aucune garantie constitutionnelle, éducative ou autre. Le gouvernement fédéral aurait tort, le présent Comité a tort, à mon avis, de ne pas recommander l'adoption de dispositions vigoureuses dans la Constitution en vue d'apporter de l'aide. S'il doit s'engager dans des questions qui relèvent de la compétence provinciale, cette ingérence doit être prévue dans la Constitution. Merci, monsieur le président, de m'avoir autorisé à faire ces quelques commentaires.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Swystun. Je ne s'agit pas, si je comprends bien, d'une question que vous posez aux témoins, mais plutôt de l'expression de votre opinion personnelle, qui je puis vous assurer sera soigneusement notée par le Comité. Quant à la Constitution actuelle, s'il survient quelque question quant à la légalité d'une démarche du gouvernement fédéral ou de tout autre gouvernement, il est possible de la porter devant le tribunal, mais nous avons tous le plaisir de vous entendre vos suggestions quant à la Constitution future. Merci. Y a-t-il d'autres observations?

Puis-je maintenant remercier les témoins pour leur bien voulu nous présenter leur mémoire, et inviter les prochains témoins à se faire entendre.

Le prochain mémoire sera celui du Canada Press Club. Je demanderais aux témoins qui représentent cette association, de s'avancer.

te]

am pleased now to call on the representatives of Canada Press Club to make their presentation. The presentation will be made by Mr. Hans Roeder, who is President of that organization. Mr. Roeder.

Mr. Hans Roeder (President, Canada Press Club): Mr. Chairman, honourable senators, members of Parliament, ladies and gentlemen, as President of the Canada Press Club of Winnipeg, representing some 24 ethnic publications printed in Manitoba, I am pleased to have the opportunity to present some six resolutions which we trust will receive your consideration. You have received for your review background details of our press association. I do not believe there is any real need for this material to be read. Perhaps it might be in order for me to read our resolutions only. Would this be your wish, Mr. Chairman?

Mr. Chairman: Yes.

Mr. Roeder: Mr. Chairman, it might be in order not to read the history of our Club. I would just like to read the six resolutions which we prepared for you, if that is in order.

Mr. Chairman: Yes. Thank you very much, Mr. Roeder. That would be, I think, the best from our point of view. I would be quite agreeable to that suggestion and if you leave your full text with us it will be appended to our hearings as your full brief.

Mr. Roeder: Thank you, Mr. Chairman.

IT IS RESOLVED AS FOLLOWS:

1. Canada is a bilingual country.

Our Canadian nation is made up of peoples of many cultural backgrounds. Therefore, it must be recognized that Canada is a multicultural country. Multiculturalism must be given recognition in any Constitution or amendment to the present Constitution.

The Ethnic Press of Canada feels very strongly in spite of numerous presentations made in regard to the position of the Ethnic Press and their extensive appeals to the various commissions to which our brief presentations have been made, they were almost completely ignored and in this regard we feel that the commissions are disregarding the multicultural nature of Canada.

Further evidence of the failure of the Government of Canada to recognize the multicultural nature of our country is in their lack of incentive to take any action in order to implement representations to the

### [Interprétation]

Il me fait plaisir maintenant de demander aux représentants du Canadian Press Club de nous présenter leur mémoire, par l'intermédiaire de leur président, M. Hans Roeder. Monsieur Roeder.

M. Hans Roeder (Président du Canadian Press club): Monsieur le président, honorables sénateurs et députés, mesdames et messieurs, à titre de président du Canadian Press Club de Winnipeg, qui représente quelque 24 publications ethniques imprimées au Manitoba, je saisis avec plaisir cette occasion de vous présenter 6 résolutions qui, nous l'espérons, sauront retenir votre attention. Déjà, notre Association vous a fait parvenir une certaine documentation à ce sujet. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de donner lecture de cette information. Peut-être convient-il que je m'en tienne à vous lire nos résolutions. Est-ce là votre désir, monsieur le président?

Le président: Oui.

M. Roeder: Monsieur le président, peut-être serait-il indiqué de ne pas lire l'historique de notre club. Je m'en tiendrai à ce point à la lecture des six résolutions qui ont été préparées à votre intention, si cela est conforme aux règlements.

Le président: Oui. Merci beaucoup monsieur Roeder. Nous nous rallions également, je crois à cette façon de procéder. Si vous voulez bien nous laisser tout votre texte, nous pourrions l'annexer à notre procès-verbal.

M. Roeder: Merci, monsieur le président.

QU'IL SOIT RÉSOLU QUE:

1. Le Canada est un pays bilingue.

2. La nation canadienne est formée de peuples d'ascendances culturelles variées. On doit donc reconnaître que le Canada est un pays de cultures multiples. On doit faire état de ce multiculturalisme dans toute nouvelle constitution ou amendement de la Constitution actuelle.

3. L'Ethnic Press du Canada n'hésite pas à déclarer que, malgré les nombreuses présentations à l'égard de la position de l'association et de ses services étendus aux diverses commissions auxquelles ont été présentés nos mémoires, on en a totalement fait abstraction et, sous ce rapport, nous estimons que les dites commissions ont fait fi de l'aspect multiculturel du Canada.

4. Autre signe de l'incapacité du gouvernement du Canada à reconnaître la nature multiculturelle du pays, il n'a créé aucune incitation pour que des mesures soient prises en vue de faire au Secrétariat d'État et

## [Text]

Secretary of State and to the Canada Council in regard to assistance towards the continuation of the worthy and historical *Canada Ethnica* series of books in English and French.

5. The usefulness and value of international centres in different parts of Canada have been well established. We urge that this service be enlarged and that the central principle be considered in the extension of this service by the cosmopolitan nature of the people of Canada.

6. All immigrants must wait 5 years before they can become Canadian citizens excepting those from Britain; these immigrants must wait at least 5 years before they have the privilege of voting. We urge that these existing discriminatory measures against immigrants from elsewhere other than the British Isles be removed from any new or revised Constitution.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Roeder. I have an indication from Senator Allister Grosart who, I think, resides in Pickering, Ontario. He is a Senator from the Province of Ontario and I would call on Senator Grosart to ask the first question.

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. My question may range over both the presentations, that is the Canada Press Club and the Ukrainian Canadian Committee because there is a very definite relationship between the two.

**The Chairman:** Senator, could you get closer to the large microphone?

**Senator Grosart:** Is that better, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Grosart:** My first question is a very general one because the brief of the Canadian Press Club refers to a solution of some of the problems that they have put before us as being possibly obtained by a new or revised Constitution. The Ukrainian Canadian Committee suggested that there be amendments to the British North America Act. I would like to ask the witnesses whether they feel that we need a new constitution or whether we can achieve the objectives they seek by mere *ad hoc* or from-time-to-time revisions.

**Mr. Roeder:** I would like to ask our Past President of the Canadian Ethnic Press Federation to give you a detailed answer.

**Mr. Charles Dojack (Past President, Canada Press Club):** I think, Senator Grosart, that is your headache.

## [Interpretation]

au Conseil du Canada (Conseil des arts du Canada) recommandations nécessaires à l'égard de l'aide en de la continuation de la série de livres de valeur pub en français et en anglais «*Canada ethnica*»

5. L'utilité et la valeur de centres internationaux dans différentes parties du Canada a été bien établie. Nous demandons instamment que ce service étendu et que le principe central soit pris en considération dans l'extension de ces services par la nature cosmopolite du peuple canadien.

6. Tous les immigrants doivent attendre cinq ans avant de devenir citoyen canadien, sauf ceux de Grande-Bretagne; ces mêmes immigrants doivent attendre cinq ans avant d'exercer leur droit de vote. Nous demandons instamment la suppression dans la constitution nouvelle ou modifiée de ces dispositions discriminatoires à l'égard des immigrants autres que ceux des Îles britanniques.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Roeder. Le sénateur Allister Grosart demande le droit de parole. Il vient de Pickering, Ontario. C'est donc un sénateur de la province d'Ontario et je lui demanderais de poser la première question.

**Le sénateur Grosart:** Merci, monsieur le président. Ma question portera à la fois sur Canadian Press Club et le Comité ukrainien du Canada, car il y a entre eux un rapport net.

**Le président:** Monsieur le sénateur, pourriez-vous approcher du micro?

**Le sénateur Grosart:** Est-ce mieux ainsi?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Ma première question est générale étant donné que le mémoire du Canadian Press Club porte sur la solution de certains problèmes qu'ils nous ont soumis et qu'il pourra peut-être aboutir à une constitution nouvelle ou modifiée. Le Comité ukrainien du Canada a suggéré de modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je veux demander aux témoins s'il croit qu'il nous faudrait une nouvelle Constitution ou s'il nous est permis d'atteindre nos objectifs qu'il cherche au moyen de modifications que nous apporterait de temps à autre.

**M. Roeder:** J'aimerais demander à l'ex-président de la Fédération de la presse canadienne ethnique de nous répondre de façon détaillée à ce sujet.

**M. Charles Dojack (Ex-président, Canada Press Club):** Je crois, sénateur Grosart, que c'est à vous de poser la question.



te]

decision will be final, or your recommendation  
ne government as to whether we should have a  
on of our constitution or a new constitution  
d rest with yourself. We feel that there is need for  
revision. We do not think there is need for a  
pletely new constitution.

ator Grosart: Do you think, Mr. Dojack, we  
patch it up to meet your requirements?

Dojack: With capable men like yourselves and  
bers from the Parliament, I am certain you can.

ator Grosart: Mr. Chairman, may I ask the  
sses a question with respect to the dimensions of  
constituency. At page 1 of the brief, our  
sses say they represent 26 ethnic publications.  
I ask them how many ethnic publications there  
total in Canada and what the total readership

Dojack: There are approximately 86 various  
publications at present being printed in Canada.  
ntally, some of these are printed in Canada but  
ther countries. I would say the readership of  
papers in Canada ranges from 2.5 million to 3  
n readers.

ator Grosart: Would you say, Mr. Dojack, that  
majority of those readers obtain their views only  
eir mother tongues or largely in their mother  
es?

Dojack: I would say, it depends on the degree of  
pent in the country. If they are relatively new  
tants, I would think that it could go as high as  
cent, but with established immigrants who have  
ere for two or three years, in some instances it  
be 5 or 10 per cent.

again it depends on the ethnic group in  
n. I think in the case of the German people,  
of them have come over here well informed on  
GLISH and French language before they landed.  
ay not be true in the case of the Italian  
ant. In some instances we are advised that some  
Italian immigrants arriving in Toronto do not  
ead Italian and they cannot read the Italian  
pers that are published in the City of Toronto.  
it varies with every ethnic group. You cannot  
ral to any real extent on that question.

or Grosart: But would you say that, by and  
here are something like 2 million Canadian  
s who regularly read a publication, a news  
tion, in their mother tongue?

Dojack: Yes.

# [Interprétation]

décider, votre décision serait définitive et vous  
parteriez seul le poids de votre recommandation au  
gouvernement, qu'il s'agisse de revoir notre Consti-  
tution ou d'en rédiger une nouvelle. Nous croyons  
qu'il faut la réviser plutôt que d'en rédiger une  
entièrement nouvelle.

Le sénateur Grosart: Croyez-vous, monsieur Dojack,  
que nous pourrions la rapiécer à votre satisfaction?

M. Dojack: Tant qu'il y aura au Parlement des  
compétences comme vous, j'en suis assuré.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, puis-je  
demander aux témoins quelle est l'importance de leur  
association. En page 1 du mémoire, on mentionne 26  
publications ethniques. Puis-je savoir combien il y a au  
Canada de publications ethniques de ce genre et à quel  
public elles s'adressent?

M. Dojack: Il y a actuellement au Canada 86  
publications ethniques de ce genre. Soit dit en passant,  
certaines d'entre elles sont imprimées ici pour d'autres  
pays. Je dirais que le nombre de nos lecteurs atteint au  
Canada entre 2.5 et 3 millions.

Le sénateur Grosart: Selon vous, monsieur Dojack,  
la majorité d'entre eux se renseignent-ils surtout dans  
leur langue maternelle?

M. Dojack: Tout dépend du temps qu'ils ont passé  
au pays. S'il s'agit de nouveaux immigrants, je dirais  
dans une mesure de 80 p. 100, mais s'il s'agit  
d'immigrants qui y résident depuis déjà deux ou trois  
années, je dirais, dans certains cas, 5 ou 10 p. 100.

Ici encore, tout dépend du groupe ethnique en  
cause. S'il s'agit d'Allemands, plusieurs d'entre eux  
sont arrivés ici fort bien informés en langue anglaise ou  
française. Il n'en est peut-être pas ainsi des immigrants  
italiens, dont, dans certains cas, on nous a dit qu'ils ne  
pouvaient même pas lire leur propre langue à leur  
arrivée à Toronto dans les journaux qu'on y publie en  
italien.

Ce pourcentage varie, je crois, suivant le groupe  
ethnique. On ne saurait généraliser.

Le sénateur Grosart: Mais iriez-vous jusqu'à dire  
qu'il y a au Canada 2 millions de citoyens qui lisent  
régulièrement une publication, où il y a des nouvelles,  
dans leur langue maternelle?

M. Dojack: Oui.

## [Text]

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, the witnesses make the statement, item number one, that Canada is a bilingual country. It seems to me that this may be at variance with the statement of the Ukrainian Canadian Committee, at page 4 of their brief, that any language including French and English should be regarded by the constitution as, and I quote the exact words, "Canadian languages". Do you see a contradiction in your statement that Canada is a bilingual country and the statement of the Ukrainian Canadian Committee that any language should be regarded as a Canadian language, and I presume that that means an official Canadian language?

**The Chairman:** Perhaps it is not fair to ask these gentlemen to interpret the previous brief. My own impression was that the previous witnesses were not asking that their language be regarded as an official language but rather as something we may call a national language but with a slightly different status. But to the extent that the witnesses want to comment on this, I will certainly invite their comments.

**Senator Grosart:** That may well have been your impression, Mr. Chairman, but we are not asking the witness what your impression was, I was asking what his impression was.

**Mr. Dojack:** Senator Grosart, if you would read on further in our resolutions, we do stress the multicultural nature of this country, and perhaps in our interpretation of multiculturalism, we introduce the aspect of multilingualism.

**Senator Grosart:** I think you leave it out.

**Mr. Dojack:** Well, not necessarily. What is, in your opinion, cultural?

**Senator Grosart:** I am asking the question.

**Mr. Dojack:** You would not accept my interpretation of multiculturalism. I would like to ask you what is your interpretation of culture?

**Senator Grosart:** I would certainly say, Mr. Dojack, that language is an essential element in culture.

**Mr. Dojack:** Therefore, our differences are not as wide as you would tend to elaborate.

**Senator Grosart:** I will not argue the point here now but I am merely coming back to your original comment that Canada is a bilingual country and, by your own interpretation, I wonder if you do not mean that Canada is a multilingual country.

## [Interpretation]

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, témoin déclare à l'article 1 que le Canada est un pays bilingue. Cette déclaration me semble différer de ce que fait le Comité ukrainien du Canada à la page 4 de son mémoire, à l'effet que toute langue, y compris le français et l'anglais devrait être considérée par la Constitution au titre, et je cite les mots exacts, «langues canadiennes». Voyez-vous une contradiction dans votre déclaration à l'effet que le Canada est un pays bilingue et celle du Comité ukrainien du Canada à l'effet que toute langue devrait être considérée comme une langue canadienne, et je présume que vous en tenez par là une langue officielle du Canada.

**Le président:** Il n'est peut-être pas juste de demander à ces gens d'interpréter les mémoires antérieurs. J'ai cru, quant à moi, que les témoins antérieurs demandaient pas à ce que leur langue soit considérée comme une langue officielle mais plutôt comme une langue que nous pourrions appeler nationale, d'un statut légèrement différent. Mais si les témoins veulent faire certaines observations à ce sujet, je les invite cordialement.

**Le sénateur Grosart:** Peut-être est-ce là votre impression, monsieur le président, mais ce n'est pas ce que nous demandons au témoin, je lui demande sa propre impression.

**M. Dojack:** Monsieur le sénateur, si vous lisez un peu plus loin dans le texte de nos résolutions, nous faisons valoir la nature multiculturelle de ce pays et peut-être que dans notre notion de multiculturalisme, nous comprenons l'aspect multilinguisme.

**Le sénateur Grosart:** Je crois que vous l'oubliez.

**M. Dojack:** Non, pas nécessairement. Qu'entendez-vous par culturel?

**Le sénateur Grosart:** C'est moi qui pose la question.

**M. Dojack:** Mais vous avez rejeté mon interprétation de multiculturalism. Je voudrais savoir ce que vous entendez par culture?

**Le sénateur Grosart:** Je dirais, en tout cas, monsieur Dojack, que la langue est un élément essentiel de la culture.

**M. Dojack:** Nos divergences d'opinion ne sont pas aussi prononcées que vous voulez le laisser croire.

**Le sénateur Grosart:** Je ne discuterai point cette question pour le moment, me contentant d'en revenir à votre déclaration initiale à l'effet que le Canada est un pays bilingue et, selon votre propre interprétation, je me demande si vous entendez par là que le Canada est un pays multilingue.

[Interprétation]

On page four, your recommendation number three, make a very serious charge. I may say that I hope I will regard my question as sympathetic as, being ethnic myself having been born in Dublin, like many others, I still resent the Anglo-Saxons taking the word British and calling this the British North America Act. Anglo-Saxons were never British.

You make the serious charge that various Royal Commissions have completely ignored the briefs as presented by ethnic groups. Now "completely ignored" is a pretty stringent charge. Could you elaborate on that? I think you are right but I would like to have one example.

M. Dojack: We made several presentations to the Commission, to the postal inquiry, to the mass media and others. But perhaps I could hit home more strongly, if I made reference to but one commission, that to the Postmaster General concerning postal rates.

We met with the previous Postmaster General some time before the question of postal increases was raised, asking to have the privilege of sitting on the committee of inquiry. We did not receive that privilege. When the question was first rumoured, we made a presentation to the now Postmaster General, the honourable Eric Kierans, in Ottawa, prior to September when the presentation was made and approved hurriedly in the House of Commons. We were given some assurance that we would be dealt with. We made recommendations at that time.

Our recommendations that were passed in the House of Commons seriously affected, and very seriously affected, the ethnic publications. I can elaborate to you that some publications paid an increase of close to 100 per cent in their postal rates and this posed a hardship to the publications. It was predicted to the honourable Eric Kierans that if this rate was to continue, that the ethnic press could not possibly continue to the extent they have. We predicted that within a year or two of the implementation, that close to 20 per cent of ethnic press would possibly have to cease publication. In Winnipeg, four very outstanding and old publications are out of publication at the moment.

I would not say, and I know Mr. Kierans' first presentation would say, that it is not due primarily to postal rates. There are other problems involved as well. I do feel that despite every effort that was made, the presentation that was made by the ethnic press to the postal hearings just seemed to have no effect whatever. As a matter of fact we were even of the

## [Interprétation]

A la page 4, dans votre 3<sup>e</sup> recommandation vous portez une sérieuse accusation. Vous considérerez, je l'espère, que c'est avec sympathie que je vous pose cette question, vu que je suis moi-même né à Dublin, comme bien d'autres, et je m'oppose à ce qu'on donne au mot Anglo-saxon préséance sur celui d'Anglais et qu'on appelle ce document l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les Anglo-Saxons n'ont jamais été des Britanniques.

Vous portez une accusation sérieuse à l'effet que les diverses commissions royales ont totalement ignoré les mémoires présentés par vos groupes ethniques. Quand vous dites «totalement ignoré» vous n'y allez pas avec le dos de la cuillère. Pourriez-vous préciser? Je crois que vous avez raison, mais j'aimerais que vous me donniez un exemple.

M. Dojack: Nous avons présenté plusieurs mémoires à la Commission B&B, à l'enquête sur les postes, aux médias d'information et à d'autres. Mais peut-être pourrais-je démontrer plus vigoureusement ma thèse si je m'en tenais à une commission en particulier et à un mémoire que nous avons présenté récemment, au ministre des Postes à l'égard du tarif postal.

Nous avons rencontré l'ancien ministre des Postes avant qu'on annonce l'augmentation du tarif, lui demandant de vous accorder le privilège de faire partie du comité d'enquête. On nous l'a refusé. Quant à ce sujet ont circulé les premières rumeurs, nous sommes entrés en rapport avec le ministre des Postes actuel, l'honorable Eric Kierans, à Ottawa, avant septembre, quand ces dispositions ont été rapidement présentées et adoptées à la Chambre des communes. On nous assura que nous serions traités avec justice. Nous avons représenté nos recommandations en septembre.

Les dispositions adoptées à la Chambre des communes touchaient sérieusement, très sérieusement même, les publications ethniques. Je puis même ajouter que certaines d'entre elles accusaient une augmentation de près de 2,000 p. 100 dans leur tarif postal, ce qui les plaçait bien entendu dans une situation financière fort précaire. On assura à M. Kierans que si ce tarif était maintenu, la presse ethnique ne pourrait pas continuer d'être publiée comme elle l'avait été par le passé. Cette prédiction a été faite un ou deux ans avant la mise en vigueur, à savoir 20 p. 100 de la presse ethnique serait réduite à l'inactivité. A Winnipeg, quatre vieilles publications réputées ont cessé pour le moment toute activité.

Je n'oserais dire, et je sais que la première déclaration de M. Kierans serait à l'effet que cette situation n'est pas attribuable d'abord au tarif postal. D'autres facteurs jouent également. Mais il me semble qu'en



## [Text]

impression, almost as we entered the room, of: Well, gentlemen, you might as well say what you want to say but it is not going to mean anything.

**Senator Grosart:** I do not think that is a case of discrimination. Many others have the same impression.

**Mr. Dojack:** But they have a service that serves their readership in a different way. The service that the ethnic press render is beyond the equal of any other publication, if you know what I mean, in the interpretation of Canadian requirements to these people to make them better, more-informed and more-responsible Canadian citizens.

**Senator Grosart:** I have to agree that this may have been a special case but I had exactly the same treatment from Mr. Kierans.

**Mr. Dojack:** Well then, I hit home.

**Senator Grosart:** He was very pleasant and he smiled, but ...

**Mr. Dojack:** Do not misunderstand me. We have no objection to Mr. Kierans. Perhaps he is one of the most successful men in Canada but in this respect we do feel we were unjustly treated.

**Senator Grosart:** I love him too.

Your recommendation refers to the very interesting publication, *Canada Ethnica*. Mr. Dojack, could you tell us just what happened? What publications did you put out and what kind of difficulties did you run into with the presentation you made to the Department of the Secretary of State and the Canada Council in respect to further funding?

**Mr. Roeder:** Mr. Chairman, Mr. Dojack was chairman for the *Canada Ethnica* in 1967, 1968 and 1969, and actually he started this whole *Canada Ethnica*. I think he should answer that question.

**Senator:** Would you put these titles on the record.

**Mr. Dojack:** As a centennial project, the Canada Ethnic Press Federation, our national body, proposed a centennial project to undertake, in English and French, a series of books on the contribution of each of the ethnic groups in Canada. In some instances these records have never been kept in Canada. We felt this was an excellent opportunity to get going on this worthwhile project. I might add that, thanks to the

## [Interpretation]

dépit de tous les efforts qui ont été faits, les recommandations présentées par la presse ethnique lors de ses audiences postales ont semblé être tout fait inutiles. Il nous a même semblé, en entrant dans la pièce, qu'on nous disait: Très bien, messieurs, dites-moi ce qui vous semble bon, mais rien ne changera les choses.

**Le sénateur Grosart:** Je ne crois pas qu'il s'agisse de discrimination. Nombre d'autres ont eu cette même impression.

**M. Dojack:** Mais ils ont une autre façon de servir leur clientèle. Le service assuré par la presse ethnique ne se compare à nul autre, si vous saisissez bien ce que j'entends, quant à l'interprétation des conditions requises par le Canada de ces gens pour en faire des citoyens canadiens mieux informés et plus responsables.

**Le sénateur Grosart:** Je dois admettre que cela a été un cas un peu spécial, mais j'ai été moi-même traité de la même façon par M. Kierans.

**M. Dojack:** Donc, vous me comprenez.

**Le sénateur Grosart:** Il a été fort aimable et souriant, mais ...

**M. Dojack:** Ne vous méprenez pas, je n'en ai eu aucunement à M. Kierans. Il est peut-être un homme qui réussit le mieux au Canada mais, sur ce rapport, il nous a semblé être traité injustement.

**Le sénateur Grosart:** Je l'aime bien aussi.

Votre recommandation se rapporte à la publication fort intéressante intitulée, *Canada ethnica*. Qu'est-ce qui est donc arrivé au juste? Quelles publications vous ont fait fallu cesser et quelles difficultés avez-vous rencontrées lors de recommandations que vous avez faites au Secrétariat d'État et au Conseil du Canada quant à une caisse plus généreuse?

**M. Roeder:** Monsieur le président, M. Dojack a été président de *Ethnica Canada* en 1967, 1968 et 1969 et de fait, c'est lui qui a lancé cette publication. C'est à lui, je crois, de répondre à cette question.

**Le sénateur:** Voulez-vous s'il vous plaît noter cela.

**M. Dojack:** A titre de projet à l'occasion du Centenaire, la Fédération de la presse ethnique au Canada, notre association nationale, a proposé d'entreprendre en français et anglais la publication d'une série de livres sur la participation de chaque groupe ethnique du Canada. Certains de ces documents n'ont pas été conservés au Canada. C'était croyons-nous une excellente occasion de nous lancer dans ce

te]

sight of Commissioner John Fisher, we were ngly encouraged and the Commission did see, in effort, the possibility of keeping some permanent ord of the various groups and their contribution to ada.

Volume 1 was to be the combined history of the an and Eskimo. We have not completed this. The anders being the first of the ethnic groups to come Canada, we felt they should have Volume 2. ume 3 was to be the Germans in Canada. This has een completed. Volume 4 was the Ukrainians in ada, by population again. We finished Volume 5, Lithuanians in Canada. We finished the volume he Poles in Canada, this was done in French, and completed the Italians in Canada. This is the first rd ever in Canada on the Italian people in our ntry. We wanted to do a series on the Japanese in ada. There is no record, in many instances, of e ethnic groups in either English or French. This a project that was undertaken. We could only do e five volumes.

nce then, we have appealed to the Secretary of e in letter on more than three occasions. We were ed that this matter would be taken up with the ada Council and we personally made presentation e Secretary of State hoping that we would have e assurance from him that we would get some tance. We are not asking for the writing assistance e we are asking for some of the publishing assistan- Perhaps if we could entertain in a clown act, we t get that support, but we want to be more us.

ator Grosart: Of course, we are dealing with the titution of Canada. How do you see this parti- problem and some others you have mentioned rectified by any revisions or amendments or iting of the Canadian Constitution?

Dojack: Perhaps direct reference could be made e multicultural nature of our country and perhaps nce could be made, as the Ukrainian Canadian nitee has expressed, to a more equal disburse- of funds to these cultural assistance programs.

ator Grosart: Would you see this as written into anadian Constitution?

Dojack: Maybe it should be. This is a resolution e presenting for your consideration.

### [Interprétation]

travail, J'ajouterai que le commissaire John Fisher, qui voyait loin, nous encouragea fortement et que la Commission comprit que nous lui apportions la possibilité de conserver quelques dossiers permanents sur les divers groupes ethniques et leur participation au Canada.

Le volume I devait traiter de l'histoire des Indiens combinée à celle des Esquimaux. Nous ne l'avons pas terminé. Les Islandais furent les premiers à venir au Canada, et nous avons décidé de leur consacrer le volume II. Le volume III a été réservé aux Allemands. Il n'a pas été terminé. Le volume IV a été consacré aux Ukrainiens du Canada, toujours suivant la population. Nous avons terminé le volume V sur les Lithuaniens. Nous avons terminé le volume réservé aux Polonais du Canada, et qui a été rédigé en français, et nous avons terminé le volume réservé aux Italiens. C'est là le premier document que le Canada ait jamais possédé sur le peuple italien au Canada. Nous voulions aussi en rédiger un sur les Japonais. Dans bien des cas, il n'y a aucune documentation sur ces groupes ethniques, que ce soit en anglais ou en français. C'était le projet que nous avions entrepris, nous n'avons pu que rédiger ces cinq volumes.

Depuis, nous en avons appelé au Secrétariat d'État à plus de trois reprises. On nous a assuré que cette question serait portée à l'attention du Conseil du Canada, et nous nous sommes personnellement adressés au Secrétaire d'État espérant d'obtenir de lui l'assurance d'une certaine aide, non pas pour la rédaction, mais plutôt pour la publication. Peut-être que nous pourrions obtenir cette assistance si nous pouvions figurer dans une pièce bouffonne, mais nous voulons être un peu plus sérieux.

Le sénateur Grosart: Mais nous traitons pour le moment de la Constitution du Canada. Comment envisagez-vous que ce problème, ainsi que quelques autres que vous avez mentionnés, pourrait être redressé par des révisions ou des modifications ou la rédaction d'une nouvelle constitution canadienne?

M. Dojack: Peut-être qu'il conviendrait de mentionner ouvertement ce caractère multiculturel de notre pays et, comme l'a dit le Comité ukrainien du Canada, une répartition plus équitable de l'aide financière accordée pour la réalisation de ces divers programmes culturels.

Le sénateur Grosart: Vous croyez qu'on devrait écrire cela dans la Constitution du Canada?

M. Dojack: Peut-être qu'on le devrait, oui. C'est une résolution que nous vous soumettons pour que vous l'étudiez.

## [Text]

**Senator Grosart:** One final question, Mr. Chairman, if I may. The witnesses have referred, in recommendation number six on page four of their brief, to this problem of Canadian citizenship. The statement is that any immigrant to Canada can obtain citizenship only after five years' residence other than one from the so-called British Isles. Can you tell us what efforts have made on the part of the third force, if you like, in Canada, to have this changed and with what results?

**Mr. Gibson:** On a point of order, Mr. Chairman, I believe it is correct to state that in June of this year, the Canada Elections Act was amended. I do not know whether the Senate passed it but the House of Commons has passed it, and there will be no discrimination.

**Senator Yuzyk:** It was also passed by the Senate.

**Senator Grosart:** I am not speaking of the Canada Elections Act, of course. I am speaking of the Citizenship Act. These are two very different things. I still ask the witness what representations have been made to have these changes made in the Citizenship Act and with what results?

**The Chairman:** This question requires only that the witness answer if he wishes.

**Mr. Dojack:** Numerous recommendations have been made and presentations made to the Minister of Citizenship and we understand from the Hon. Robert Stanbury that this is personally one of his pet desires, to reduce the period for citizenship and to make further amendments to the Citizenship Act. As yet, these have not been made, and now that you are here, we would like to go on record as expressing our views so that, in future, when another committee is sitting down, they will say that they recall this being made by the Canada Press Club.

**Senator Grosart:** Is it your view that there should be written into the Canadian Constitution a requirement that citizenship should be available to people of all nations on an exactly equal basis?

**Mr. Dojack:** Yes.

**Senator Grosart:** That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Grosart.

Gentlemen, I would ask your co-operation at this point. There is one other brief which I believe we must hear tonight. There are several members who want to

## [Interpretation]

**Le sénateur Grosart:** Une dernière question, monsieur le président. Dans sa 6e recommandation, la page 4 du mémoire, les témoins parlent de problème de la citoyenneté canadienne. On affirme que tout immigrant du Canada peut obtenir la citoyenneté seulement après cinq ans de résidence, moins qu'il ne soit immigrant des Îles britanniques. Pouvez-vous nous dire quels efforts a fait ce troisième force, si vous me permettez cette expression, du Canada, pour apporter des changements dans ce domaine?

**M. Gibson:** J'invoque le Règlement, monsieur le président, il est correct je crois d'affirmer qu'en juin de cette année, la Loi électorale du Canada a été modifiée. J'ignore si le Sénat l'a adoptée, mais la Chambre des communes l'a adoptée et il n'y aura pas de discrimination.

**Le sénateur Yuzyk:** Le Sénat l'a adoptée également.

**Le sénateur Grosart:** Je ne parle pas de la Loi électorale du Canada, bien sûr, je parle de la Loi sur la citoyenneté. Ce sont deux questions distinctes. Je répète donc ma question: quelles démarches ont été faites pour que ces changements soient apportés à la Loi sur la citoyenneté canadienne?

**Le président:** Le témoin n'est pas tenu de répondre à cette question.

**M. Dojack:** Nombre de recommandations ont été faites au ministre de la Citoyenneté et, si on en croit l'honorable Robert Stanbury, qui parraine particulièrement cette disposition, en vue de réduire le délai prévu pour la citoyenneté aussi bien que pour apporter d'autres changements à la Loi sur la citoyenneté canadienne. Jusqu'ici rien n'a été fait, maintenant que nous sommes dans cette pièce, nous aimerions que vous notiez que nous avons voulu exprimer nos vœux de sorte que, à l'avenir, lorsqu'un autre Comité siégera, ils pourront dire qu'ils se souviennent des recommandations faites par le Canadian Press Club.

**Le sénateur Grosart:** Vous êtes d'avis qu'il devrait être inscrit dans la Constitution canadienne une disposition à l'effet que la citoyenneté devrait être accordée à tous de la même façon?

**M. Dojack:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** C'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Merci, sénateur Grosart.

Messieurs, je vous demandais votre collaboration. Il nous faut ce soit prendre connaissance d'un autre mémoire. Plusieurs membres veulent encore poser des



e]  
 further questions. I am certainly prepared to accept but I would ask them to be brief, and I would ask any speakers from the floor to be brief.

ould now call on the Hon. Walter Dinsdale, the per for Brandon-Souris, who briefly and very ly fulfilled the role of Chairman earlier during ief absence from the meeting.

Dinsdale: Thank you, Mr. Chairman. My ques- g, and I will be brief, embraces both the presen- of the Canadian Ukrainian Committee as well as resent brief. The viewpoint that is expressed by two groups seems to be concentrated in Western a, as were certain attitudes towards the Official age Bill, as demonstrated by the voting pattern

s the Canadian Ethnic Press extend beyond the aries of Western Canada? I notice the list es only representatives of Manitoba. Are there es in other parts of Canada which subscribe to wpoint that is put forward in your brief?

Roeder: The Canada Ethnic Press Federation is anization above all the other ethnic press clubs Canada. There is one in British Columbia, one nitoba, one in Ontario and another one in .

Dinsdale: Have they expressed similar senti- formally to the government or do they intend o to this Committee?

Dojack: We have suggested that they do and we ready written to them that they make presen- to this Committee when they appear in their

Dinsdale: So we have to anticipate that in the

first proposition is that Canada is a bilingual and then you come down strongly in the n of the multicultural, multilingual concept, aic, which I suppose can be referred to as the fact because of the nature of our population re. How do you reconcile those two view- Are we multilingual or are we bilingual? ne do you give the emphasis to?

Dojack: I think we all recognize the fact that e two official languages in Canada and that ve been passed by government and recognized We are prepared to go along with that but we want to lose the aspect of the multiculturalism rious ethnic groups that make up our Canada I think it will be a sad day for Canada when

### [Interprétation]

questions. Je les y autorise, mais je les prie d'être brefs de même que ceux qui parleront parmi l'audience.

Je donne la parole à l'honorable Walter Dinsdale, représentant de Brandon-Souris qui a sû brièvement et avec compétence remplir le rôle de président quand plus tôt j'ai dû m'absenter pour un moment.

M. Dinsdale: Merci, monsieur le président. Mes questions, qui seront brèves, porteront à la fois sur le mémoire du Comité ukrainien du Canada aussi bien que sur le présent mémoire. Les vues qui y sont exprimées semblent dirigées vers l'Ouest du Canada, et il en a été ainsi de certaines attitudes à l'égard du Bill sur les langues officielles, comme l'a démontré le vote qu'on y a enregistré.

La presse ethnique du Canada s'étend-elle au-delà de l'Ouest du Canada? Je note que la liste ne donne que des représentants du Manitoba. Y a-t-il, ailleurs au Canada, des branches qui souscrivent à ce point de vue dont vous nous faites part dans votre mémoire?

M. Roeder: La Fédération de la presse ethnique du Canada est une association qui est placée au-dessus de tous les clubs de presse ethnique canadiens. Il y en a un en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et un autre au Québec.

M. Dinsdale: Ont-ils déjà manifesté des sentiments de ce genre au gouvernement ou entendent-ils le faire par l'intermédiaire du présent Comité?

M. Dojack: Nous avons dit qu'ils le feraient et déjà nous leur avons écrit en ce sens.

M. Dinsdale: Nous devons donc y compter à l'ave- nir.

Dans votre première proposition, vous affirmez que le Canada est un pays bilingue, puis vous vous pronon- cez avec force pour le multiculturalisme, le multilin- guisme, la mosaïque qui, je le présume, peut être qualifiée de faits de l'Ouest, à cause de la structure de votre population dans cette région. Comment conci- liez-vous ces deux points de vue? Sommes-nous multi- linguistes ou sommes-nous bilingues? Auquel des deux attachez-vous le plus d'importance?

M. Dojack: Je crois que nous reconnaissons tous qu'il existe deux langues officielles au Canada et que c'est admis par le gouvernement et reconnu comme tel. Nous sommes d'accord avec ce fait, mais nous ne voulons pas perdre de vue que la mosaïque canadienne est constituée de cultures et de groupes ethniques très variés. Je crois que si nous ignorions cet aspect, ce

## [Text]

we do ignore the multicultural aspect of our country; the richness of their music, their dances, their costumes, their cooking, their poetry and their literature. These things all make Canada a very unique country.

**Mr. Dinsdale:** Would you say that this is a viewpoint that is more peculiar to Western Canada than to other parts of Canada? What we are actually hearing now is the western Canadian viewpoint on constitutional discussions. We never participated in the discussions which led up to the British North America Act. Speaking as a Manitoban, we did not come into the confederation until 1870.

**Mr. Dojack:** I think you would find this more common in the West, that is true. Let us take Manitoba as an example; 48 per cent of the population of Manitoba is other than French or English. Nine per cent is French Canadian. You can understand that the problems of Quebec almost apply to the ethnic groups in Manitoba, if you want to spread your wings and cover it all.

**Mr. Dinsdale:** Do you think that legislative coercion such as laying down mathematical formulae of 10 per cent or 35 per cent can solve this problem, or should it not be more the spirit of the law, rather than the letter of the law?

**Mr. Dojack:** I do not think that would resolve it but I think we should consider it. We would like to see this consideration included in the new constitution. Certainly it should be included in your discussions and thinking in the preparation of the revised constitution.

**Mr. Dinsdale:** Do you support the idea of mathematical formulae; precise percentages laid down by legislative decree to help the spirit of tolerance, goodwill and understanding in a country as diverse as Canada?

**Mr. Dojack:** I am very sorry . . .

**Mr. Dinsdale:** We have been dealing with formulae tonight and the Ukrainian Canadian brief said it should be 35 per cent to establish a bilingual district. The Official Languages Act says 10 per cent. Will mathematical formulae resolve the problems of unity out of diversity?

**Mr. Dojack:** I do not think so, but I think it will help in formulating the decisions. I think it should be

## [Interpretation]

serait très déplorable au Canada. C'est la richesse de la musique de ces ethniques, de leurs danses, de leurs costumes, de leur cuisine, de leur poésie et de leur littérature qui fait que le Canada est un pays unique.

**M. Dinsdale:** Est-ce que vous diriez qu'il s'agit d'un aspect qui est plus particulier à l'Ouest du Canada qu'aux autres parties du Canada? Ce que nous entendons ici, est en fait le point de vue des Canadiens de l'Ouest sur la discussion touchant notre Constitution. Nous n'avons jamais participé aux discussions qui ont abouti à l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. En tant qu'habitant du Manitoba, nous ne nous sommes joints à la Confédération qu'en 1870.

**M. Dojack:** Je crois que vous trouveriez cette attitude, de ce point de vue, plus couramment à l'Ouest. C'est exact. Prenons, par exemple, le Manitoba: 48 p. 100 de la population n'est pas d'origine française ou anglaise. 9 p. 100 est d'origine canadienne-française. Vous pouvez comprendre que les problèmes du Québec s'appliquent presque entièrement aux groupes ethniques du Manitoba, si vous voulez en parler.

**M. Dinsdale:** Est-ce que vous croyez que d'établir une obligation, dans la loi, telle que d'établir une formule mathématique de 10 p. 100 ou de 35 p. 100, pourrait résoudre ce problème ou ne faudrait-il pas s'attacher plutôt à l'esprit de la loi qu'à la lettre de cette dernière?

**M. Dojack:** Je ne crois pas que cela résoudrait le problème mais je crois qu'il faudrait y penser. Nous aimerions qu'on le prévoit dans la nouvelle Constitution. Il n'y a pas de doute que ce devrait être inclus dans vos études et dans la conception de la préparation de la Constitution révisée.

**M. Dinsdale:** Est-ce que vous êtes en faveur de l'établissement d'une formule mathématique telle qu'on l'établisse par décret législatif des pourcentages précis afin d'aider à ce que règnent la tolérance, la bonne volonté et la compréhension dans un pays aussi diversifié que le Canada?

**M. Dojack:** Je m'excuse . . .

**M. Dinsdale:** Nous avons parlé de formule ce soir. Le mémoire présenté par les Ukrainiens du Canada indique qu'il faudrait adopter 35 p. 100 comme proportion pour l'établissement d'un district bilingue. La Loi sur les langues officielles indique une proportion de 10 p. 100. Est-ce qu'une formule mathématique pourra résoudre les problèmes que cause la diversité?

**M. Dojack:** Je ne le crois pas, mais je pense que la dernière aidera à aboutir à des décisions. Je crois que

te]

dered. I do not think it is going to help. Would not say so? I think it is an important factor but I do not think it is an essential factor.

**Chairman:** Mr. Colin Gibson.

**Senator Yuzyk:** Mr. Chairman, I have one brief question. In view of the fact that there are quite a number of ethnic groups in Canada, the implementation of certain policies would have to be carried out by certain organs of the government. As we know, in this case the Secretary of State makes pronouncements regarding the money that is to be spent for the French language in the various parts of the country. Have you given any thought to the fact that there should be some body within the government, such as a Department of Cultural Affairs where there would be representatives from the ethnic groups to look after the interests of the ethnic groups, and that this should be written into the constitution?

**Dojack:** Yes.

**Chairman:** Are there any comments from the

**Ken Bernard:** Yes. Mr. Chairman, my name is Ken Bernard. In general I think I would like to agree with the last two briefs, but I found difficulty with the very practical kind of implementation when you are speaking of constitutional change. I think they are dealing with very real practicalities that have to be worked out at different levels, and perhaps not the national level. I would like to rephrase what I hear you saying. I think what we want is a rewriting of the constitution. We want it to be rewritten in terms of the Upper and Lower Canada. We want it to be written in terms of pluralism. We have to realize that the title of the Plains of Abraham must stop being a measure of Canada, that Ontario and Quebec are a measure of the whole country. To put it in other terms, I really think that is the question here. I think it is very difficult for people from the Upper and Lower Canada provinces to appreciate the pluralism of the constitution.

I think that it perhaps comes out in too much of a form in these two briefs, and not really in terms of constitutional change, I really think that the constitution must be recognized so that the historical beginnings of Canada's beginnings is left in the history and is no longer enshrined in the constitution, but in constitutional implementation.

### [Interprétation]

devrait examiner cette question; je ne pense pas que cela aiderait qu'en pensez-vous? A mon avis, c'est un facteur important mais non essentiel.

**Le président:** Monsieur Colin Gibson.

**Le sénateur Yuzyk:** Monsieur le président, je voudrais poser une brève question. Du fait qu'il existe un grand nombre de groupes ethniques au Canada, la mise en application de certaines politiques devrait être faite par certains organes du gouvernement. Comme nous le savons, dans le présent cas, le Secrétariat d'État a fait des déclarations en ce qui concerne les sommes d'argent qui seraient dépensées pour promouvoir le français dans les différentes parties du pays. Est-ce que vous avez pensé qu'on devrait instituer un genre d'organisme au sein du gouvernement, tel qu'un ministère des Affaires culturelles où seraient représentés les différents groupes ethniques qui s'occuperaient des intérêts de ces groupes et que cette disposition devrait être stipulée par écrit dans la Constitution?

**M. Dojack:** Oui.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un a des commentaires à faire à ce sujet?

**M. Ken Bernard:** Oui. Monsieur le président, mon nom est Ken Bernard. En général, je dirais que je suis d'accord avec les deux derniers mémoires, mais j'ai du mal à comprendre la façon pratique dont seront appliquées les modifications constitutionnelles. Je crois qu'il s'agit de problèmes pratiques qu'il faudrait circonscrire et déterminer clairement à divers niveaux et qu'il ne s'agit peut-être pas de la Constitution. Je voudrais reformuler ce qu'on a dit. Je crois que nous voulons une nouvelle rédaction de la Constitution; une rédaction qui ne serait pas fondée sur la distinction du Haut-Canada et du Bas-Canada; mais sur le pluralisme. Il nous faut comprendre que la bataille des Plaines d'Abraham n'est plus le jalon qui nous permet d'évaluer le Canada, que l'Ontario et le Québec ne sont pas les seuls dans tout le pays. Il faut rédiger cette Constitution d'une autre façon; réellement, je crois qu'il est difficile pour les personnes des provinces du Haut et du Bas-Canada de comprendre le pluralisme qui existe dans l'Ouest.

Bien que je pense que dans ces deux mémoires, on a peut-être présenté ce problème sous une forme trop concrète et non pas réellement sous la forme de modifications constitutionnelles, il n'en reste pas moins que je pense réellement qu'il faut reconnaître ce pluralisme afin que ce fait historique dès le début de l'histoire du Canada reste dans les livres d'histoire et ne reste pas encadré dans la Constitution et dans son application.



**[Text]**

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Bernard, for your contribution.

Are there any other comments from the floor?

**Mr. Hlynka:** My name is Hlynka and I have spoken before. I would like to put a question to Mr. Roeder. He left the impression — perhaps not wittingly — that the ethnic press was for those people who could neither speak nor read English or French, and I was wondering whether I got the wrong impression. I have been reading the ethnic press for many years. I speak English reasonably well and I read French reasonably well, but there is an aspect of the news that is simply not covered in our daily English press. Could you comment on that?

**Mr. Roeder:** Actually, you asked two questions. Is that not so?

**Mr. Hlynka:** Well, try to answer them both.

**Mr. Roeder:** With respect to question No. 1, there are certainly some people in Manitoba who cannot not read English or French. Take the area between Altona and further to the west. There are some little villages there — I do not want to name any particular ethnic group — where the people cannot speak English or French.

My newspaper is published in both German and English, in the two languages, and in many of our own papers there are some items which you will not find in the *Free Press* or the *Tribune* which concern only ethnic people or a particular ethnic group. I think that is the most important thing for our ethnic newspapers, to publish this information for a particular ethnic group.

**The Chairman:** Thank you. If there are no further comments from the floor, I would like to thank our witnesses very much for their fine presentations.

Ladies and gentlemen, the last brief for the evening will be that of the Junior Chamber of Commerce. I express our regrets to Mr. Belows and ask him to return for tomorrow afternoon's session.

May I also ask if Carolyn Garlick is in the audience? If she is, would she please communicate with our staff so that we can do our best to arrange a time for her to present her brief. The brief of the Junior Chamber of Commerce will be presented by Professor E. Arthur Braid, of the Faculty of Law of the University of Manitoba.

I will give Mr. Braid a moment to open his briefcase and then I will ask him to speak.

**[Interpretation]**

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Bernard pour la contribution que vous nous avez apportée.

Y a-t-il d'autres commentaires?

**M. Hlynka:** Mon nom est Hlynka et j'ai parlé. J'aimerais poser une question à M. Roeder. Il m'a donné l'impression — peut-être involontairement — que la presse ethnique était favorable à ces personnes qui ne peuvent ni parler ni lire l'anglais ou le français et me demande si c'est moi qui ai eu une fausse impression. Cela fait de nombreuses années que je lis des journaux ethniques. Je parle anglais assez bien et je lis le français assez bien mais il n'y a pas de doute qu'il y a un aspect des nouvelles qui n'est certainement pas traité par nos journaux de langue anglaise quotidiens. Pouvez-vous me dire pourquoi?

**M. Roeder:** En fait, vous avez posé deux questions. N'est-ce pas?

**M. Hlynka:** Essayez de répondre à toute les deux.

**M. Roeder:** En ce qui concerne la première question, il n'y a pas de doute qu'il y a des gens au Manitoba qui ne peuvent lire ni l'anglais ni le français. Prenez la zone qui se situe entre Altona et plus à l'ouest; il existe quelques petits villages là — je ne veux pas mentionner un groupe ethnique en particulier — où les gens ne peuvent parler ni l'anglais ni le français.

Mon journal est publié tant en allemand qu'en anglais et dans beaucoup de nos journaux on traite des sujets que vous ne trouverez pas dans la *Free Press* ou la *Tribune* et qui intéressent uniquement les gens d'un groupe ethnique particulier. Je crois que c'est là une caractéristique importante de nos journaux.

**Le président:** Merci. Y a-t-il d'autres commentaires? J'aimerais remercier nos témoins pour leurs excellentes exposés.

Mesdames et messieurs, le dernier mémoire de la soirée nous vient de la chambre de commerce. Je fais toutes mes excuses à M. Belows et lui demande de revenir à la session de demain après-midi.

Puis-je aussi demander si Carolyn Garlick se trouve dans l'auditoire? Si elle est là, pourrait-elle se mettre en rapport avec notre personnel afin que nous puissions nous efforçons de prévoir un moment pour qu'elle puisse présenter son mémoire.

Le mémoire de la Chambre de Commerce junior va être présenté par M. le professeur E. Arthur Braid de la Faculté de droit de l'Université du Manitoba.

Je vais donner le temps à M. Braid d'ouvrir son briefcase, puis je lui demanderai de bien vouloir présenter son mémoire.

e]

Professor E. Arthur Braid, (The Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg): Mr. Chairman, members of Committee and ladies and gentlemen, I represent Metropolitan Units of the Junior Chamber of Commerce, otherwise known as the "Jaycees." There is a young men's organization which is dedicated to community-betterment. There are 200 of us in the world through the Junior Chamber International and there are 8,000 of us in Canada. This brief is submitted by a small proportion of them, 250 from Metropolitan Winnipeg.

of the tenets of the Canadian Jaycees is Canadianism, and this is why we involve ourselves in particular Committee's deliberation. I think we are the best group here that does not have an axe to grind and does not have a personal or vested interest. We hope to be purely objective. We are nonpolitical and nonsectarian and we call things the way we see them.

The committee that prepared our brief was made up of members of the various units and they come from all walks of life. We have on our committee accountants, lawyers, clerks, adjusters, civil servants, insurance salesmen, opticians and small business operators. So, we represent a wide spectrum of the public. We have picked certain areas, and we have made recommendations with respect to those areas.

state in our preamble that we regret that we have lost the time, or, in some cases, the competence to act on other areas that we feel require consideration by this Committee, and indeed subsequently constitutional enactment. Two of our recommendations, Mr. Chairman, deal with government policy as related to constitutional action. So you wish me to deal with those by just reading out the recommendations or are they within your terms of reference?

Chairman: They are not strictly within our terms of reference. I think, as they might possibly touch on constitutional aspects, you might read them out on the record, but I do not think we will have further discussion of them.

Professor Braid: Thank you, Mr. Chairman. I will read which ones they are when I come to them. We have made recommendations on six areas; the

### [Interprétation]

Professeur E. Arthur Braid (*The Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg*): Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, mesdames et messieurs, je représente les *Métropolitan units of the Junior chamber of commerce*, qui sont aussi désignées sous le titre de «Jaycees». Les *Jaycees* constituent une organisation de jeunes gens qui s'occupent de l'amélioration des communautés. Nous sommes 200,000 dans le monde dans le cadre de la Jeune chambre de commerce internationale et nous sommes 8,000 au Canada. Le présent mémoire est soumis par une petite proportion de ces *Jaycees*, soit par 250 *Jaycees* venant du grand Winnipeg.

L'une des doctrines des *Jaycees* canadiens c'est le «Canadianisme» et c'est pourquoi nous intervenons au cours des présentes délibérations de ce Comité ici en particulier. Je crois que nous sommes le premier groupe qui n'a pas de revendications à faire pour son propre intérêt ou d'intérêt établis. Nous espérons nous montrer absolument objectifs. Nous ne sommes ni partisans politiques, ni sectaires, et nous exposons les situations telles que nous les constatons.

Le Comité qui a rédigé notre mémoire était constitué de douze membres appartenant à diverses unités et ces membres appartenaient à tous les secteurs de la société. Nous avons, dans notre Comité, des comptables, des juristes, des commis, des experts, des fonctionnaires, des vendeurs, des opticiens et des directeurs de petites entreprises. Par conséquent, nous représentons toute une gamme du public. Nous avons choisi certains domaines au sujet desquels nous avons présenté des recommandations.

Nous avons indiqué dans notre préambule que nous nous excusons de ne pas avoir eu le temps ou, dans certains cas, la compétence, de présenter nos commentaires sur d'autres domaines encore qui, nous le croyons, devraient faire l'objet d'une étude par le présent Comité et qui devraient faire l'objet d'une étude par le présent Comité et qui devraient vraiment par la suite, prendre la forme de disposition législative. Deux de nos recommandations, monsieur le président, traitent de la politique gouvernementale par opposition aux mesures constitutionnelles. Voulez-vous que je lise ces recommandations ou entrent-elles dans le cadre de votre mandat?

Le président: Ces recommandations n'entrent pas absolument dans le cadre de notre mandat. Je crois que du fait qu'elles ont peut-être quelques aspects constitutionnels, vous pouvez les lire afin qu'elles soient consignées au procès-verbal, mais je ne crois pas que nous voudrions en discuter plus longuement.

M. Braid: Merci, monsieur le président. Je vais dire quelles sont ces recommandations lorsque j'en arriverai là. Nous avons présenté des recommandations dans six

## [Text]

monarchy, Canadian sovereignty, the Senate, education, bilingualism and biculturalism and immigration.

I will first deal with the monarchy. Our first recommendation is that the concept of the English Crown as the titular head of the federal and provincial governments be retained for the present.

Our second recommendation deals with Canadian sovereignty. This is one of the ones, Mr. Chairman, for which do not foresee any constitutional amendment. I think it is a question of government implementation and government policy. First, that Canada develop and deal with its natural resources in such a way that it will not create vested or other interests in favour of foreign countries that may irrevocably obligate Canada to those countries in the future. Second, that Canada attempt, so far as it is practicable, to develop its natural resources without obligation to other countries and that such development be for domestic purposes and advantages, without commitments to uncontrolled economic growth.

Our third recommendation deals with the Senate. We make three recommendations. First, that the Senate be restructured in order to give each province an equal voice in its affairs. Second, that each province elect or appoint its now representatives to the Senate. Third, that consideration be given to defining a new role for the Senate that will make equal provincial participation meaningful.

I might add, Mr. Chairman, that I see we have a convert already. In tonight's *Winnipeg Free Press* there is an article by the hon. Member from Winnipeg South Centre, E. B. Osler, and he puts forward a somewhat similar viewpoint.

Our fourth recommendation deals with education. We recommend that the subject matter of education be a dual federal-provincial responsibility in the same manner as agriculture and immigration is dealt with in Section 95 of the British North America Act.

Our fifth recommendation deals with bilingualism and biculturalism. We recommend first that the constitution provide that French and English be made national languages. Second, that the subject matter of language rights be within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada. Third, that in the exercise

## [Interpretation]

domaines: soient ceux de la monarchie, de la souveraineté canadienne, du sénat, de l'éducation, du bilinguisme et du biculturalisme ainsi que de l'immigration.

Tout d'abord, je voudrais traiter de la monarchie. Notre recommandation c'est que l'on conserve le principe qui veut que la Couronne britannique soit le chef titulaire du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux pour le moment.

Notre deuxième recommandation traite de la souveraineté canadienne. Voilà une question, monsieur le président, au sujet de laquelle nous ne prévoyons aucune modification constitutionnelle. Je crois qu'il s'agit là d'une question de mise en application de politiques gouvernementales. Tout d'abord le Canada doit assurer son expansion et traiter ses ressources naturelles de telle façon qu'il ne crée pas d'intérêts en faveur de pays étrangers qui obligeront d'une façon irrévocable le Canada à ces pays dans le futur. En second lieu, nous recommandons qu'il y ait une mesure du possible, de développer ses ressources naturelles sans se créer d'obligations envers d'autres pays et que cette expansion lui profite au point de vue des objectifs et des avantages nationaux sans qu'il y ait une croissance économique non contrôlée.

Notre troisième recommandation a trait au Sénat. Nous avons présenté trois recommandations: premièrement, que le sénat soit restructuré afin de permettre que chaque province ait une voix égale en ce qui concerne ses propres affaires. En deuxième lieu, nous recommandons que chaque province choisisse ses propres représentants au sénat. En troisième lieu, nous recommandons de s'occuper de définir le nouveau rôle du sénat qui permettra de rendre effective cette participation égale des provinces.

J'ajouterais, monsieur le président, que je pense que nous avons déjà un converti. Dans la *Free Press* de Winnipeg ce soir, on trouve un article écrit par un député du Winnipeg Sud Centre, l'honorable E. B. Osler, et son dernier expose un point de vue quelque peu semblable.

Notre quatrième recommandation traite de l'éducation: nous recommandons que l'éducation soit un sujet traité à la fois par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial de la même façon que l'agriculture et l'immigration le sont en vertu de l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Notre cinquième recommandation traite du bilinguisme et du biculturalisme: nous recommandons tout d'abord, que la Constitution prévoit le français et l'anglais comme langues nationales. En deuxième lieu, nous recommandons que les droits au point de vue de la langue restent dans la juridiction exclusive du Parlement du Canada. En



[Interprétation]

its jurisdiction with respect to language rights the Parliament of Canada implement bilingualism usually through the schools in each province. Fourth, that the constitution make it clear that the "language rights" includes the power to interfere directly and to trench upon any jurisdiction which a province may have with respect to education generally. This recommendation, Mr. Chairman, is in case another recommendation on education does not come to fruition.

Our last recommendation deals with immigration. This is another area, Mr. Chairman, where it is government policy and I do not believe there is any room for constitutional provision here. It is an aspect that we have researched and we thought it was a defect in the present system and we were somewhat exercised about it. First that Canada institute a visa system for all persons entering Canada and that arrangements be made for the granting of visitors' visas by immigration officials which are valid for up to three months at all points of entry into Canada for persons who are citizens of the United States or British subjects. Second, that contact be maintained with those persons entering Canada as visitors to ensure that they do not illegally remain in Canada after the expiration of their visas. Third, that persons who enter Canada as visitors who while still in Canada apply for landed immigrant status be in no better position with respect to application than if they had made application for a landed immigrant visa while resident in their country of origin. That is the recommendation, Mr. Chairman, and I will not comment on it.

**Chairman:** Thank you very much, Professor Braid. Gentlemen, as these are very broad subjects I ask your indulgence in not pursuing all the details of each one and perhaps restrict yourselves to your views on each of these questions. The first speaker will be Mr. Douglas Rowland, representing the group whom I introduced earlier.

**Rowland:** Mr. Chairman, I note that the witness testified that the second recommendation, which had

## [Interprétation]

troisième lieu, que dans l'exercice de sa juridiction en ce qui concerne ses droits aux langues, le Parlement du Canada mette le bilinguisme progressivement en application par l'intermédiaire des écoles dans chaque province. En quatrième lieu, que la Constitution établisse clairement que les termes «droits au point de vue de la langue» comprennent le pouvoir d'intervenir directement et d'empiéter sur toute juridiction qu'a une province éventuellement en rapport avec l'éducation d'une façon générale. Cette recommandation, monsieur le président, a été présentée au cas où d'autres recommandations concernant l'éducation n'aboutissent pas au résultat attendu.

Notre dernière recommandation traite de l'immigration. Voici un autre domaine où, monsieur le président, nous entrons dans les lignes de conduite gouvernementale et je ne crois pas que l'on puisse établir des dispositions constitutionnelles ici. C'est un domaine que nous avons prospecté et nous avons pensé qu'il y avait là une défectuosité de notre système actuel et que jusqu'à un certain point; nous avions une certaine expérience de ce côté-là. Tout d'abord, il faudrait que le Canada établisse un système de visa pour toutes les personnes qui entrent au pays et que l'on prenne des mesures pour que les fonctionnaires de l'Immigration fournissent des visas aux visiteurs qui seraient valables pour des périodes allant jusqu'à trois mois et à tous les endroits où l'on entre au Canada dans les cas des personnes qui sont citoyens des États-Unis ou sujets britanniques. En deuxième lieu, que l'on reste en rapport avec ces personnes qui entrent au Canada à titre de visiteurs afin de s'assurer que ces dernières ne restent pas illégalement au Canada après l'expiration de leur visa. En troisième lieu, que les personnes qui entrent au Canada à titre de visiteurs et qui, bien qu'étant toujours au Canada, font une demande pour obtenir le statut d'immigrants ne se trouvent pas dans une situation plus avantageuse que s'ils avaient fait cette demande lorsqu'ils étaient domiciliés dans leur propre pays d'origine. Voilà la recommandation, monsieur le président et je n'apporterai aucun commentaire à ce sujet.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le professeur Braid. Messieurs, ces sujets sont très vastes et je demanderais votre indulgence en ce sens que je vous demanderais de ne pas entrer plus longuement dans les détails pour chacun de ces sujets et pour vous demander que, peut-être, vous limitiez vos réponses à des considérations générales dans le cas de chacune des questions. La première personne à poser des questions sera M. Douglas Rowland, qui représente Selkirk et que j'ai présenté plus tôt.

**M. Rowland:** Monsieur le président, j'ai remarqué que le témoin avait indiqué que la deuxième recom-

## [Text]

to do with Canadian sovereignty, really was a matter of government policy as opposed to constitutional concern. I would like to ask him if he believes that the objectives outlined in the second recommendation with respect to Canadian sovereignty can be accomplished effectively with the present division of powers. I refer to the—if I may use a sort of shorthand—fact that in the search for investment capital all the provinces are now in competition due to the fact that there is no central direction of economic development in the country, and with the need to seek investment capital in a competitive market in competition with other provinces I wonder if an attempt to prevent the alienation of our resources to other countries is possible.

**Professor Braid:** As the present government is aware, this is exceedingly difficult. We were not so concerned here with the present concern over the control of Canadian corporations by American corporations, we were more concerned with the export of the raw materials from Canada than the other question, and this is really what we were directing it to, so we did not consider the matter. You are not asking for my personal opinion, you are asking with regard to the brief.

**Mr. Rowland:** No. That is fine. Then this does not refer to the actual ownership of corporations in Canada but rather to the employment of the resources?

**Professor Braid:** No. It skirts around it but it does not come out and say it in so many words, because we realize the difficulty of buying back and the recent recommendations that have been made elsewhere on that.

**Mr. Rowland:** May I ask your personal opinion, or the opinion of your group—whichever you feel you are able to present to us—whether you think the objective of Canadian control of the Canadian economy can be accomplished under the present allocation of responsibilities in the constitution?

**Professor Braid:** I would not think so. That is my opinion as a lawyer.

**Mr. Rowland:** Right. Turning now to your third recommendation with respect to the Senate. I take it from this that you envisage quite a different role for the Senate than now applies, and I wonder if you are aware of the fact that the present American Senate developed from this sort of constitutional status and

## [Interpretation]

mandation qui portera sur la souveraineté canadienne constituait réellement une question de politique gouvernementale à l'opposé d'une question d'intérêt constitutionnel. Je voudrais lui demander s'il croit que les objectifs exposés dans cette seconde recommandation concernant la souveraineté canadienne peuvent être atteints d'une façon effective dans le cadre de la présente division des pouvoirs. Je me réfère au fait que lorsqu'elles ont recherché des capitaux de placement toutes les provinces se sont trouvées maintenant en concurrence, vue qu'il n'y a pas de direction centrale de l'expansion économique dans notre pays, et je demande si dans cette recherche sur un marché en concurrence avec les autres provinces, nous pouvons éviter d'aliéner nos ressources au profit de pays étrangers.

**M. Braid:** Comme le gouvernement actuel s'en rend compte, c'est extrêmement difficile. Nous ne sommes pas tant inquiétés ici du contrôle exercé par les sociétés américaines sur les sociétés canadiennes, mais plutôt de l'exportation de matériaux bruts par le Canada. C'est dans ce sens que nous dirigeons la question. Vous ne me demandez pas mon opinion personnelle, nous restons dans l'optique du mémoire.

**M. Rowland:** C'est très bien. Cette question ne rapporte donc pas à la propriété réelle des ressources au Canada, mais plutôt à l'emploi des ressources?

**M. Braid:** Non. Nous tournons autour de la question, mais nous n'exprimons pas en un certain nombre de mots que nous nous rendons compte de la difficulté du rachat et nous avons confiance de ce que les recommandations récentes ont été faites à l'égard de ce sujet.

**M. Rowland:** Me permettez-vous de vous demander votre avis personnel ou l'avis de votre groupe—lequel que vous pensez pouvoir nous donner—au sujet de cette question. Est-ce que vous pensez que, dans le cadre des présentes attributions des responsabilités dans notre Constitution, nous pouvons atteindre l'objectif visé du contrôle canadien de l'économie canadienne?

**M. Braid:** Je ne pense pas. C'est à mon avis, à titre de juriste.

**M. Rowland:** Très bien. Passons maintenant à la troisième recommandation en ce qui concerne le Sénat. J'en déduis que vous songez pour le Sénat un rôle très différent de son rôle actuel, et je me demande de si vous êtes au courant du fait que le Sénat américain actuel avait été mis sur pied en vertu

cte]

actually became a directly elected body rather than indirectly elected body as you are suggesting here.  
245

Professor Braid: No, we were not aware of the story of that when we prepared the brief.

Mr. Rowland: With respect to education, once again I am afraid that perhaps too often for the purpose of the Committee I tend to look at details. It is a result of my having been involved in the federal-provincial negotiations on the Constitution. But I take that recommendation as having a fair amount of acceptability to most of the Canadian provinces, and it will be totally rejected by the tenth, that being Quebec, and by the others. I wonder what your reaction would be to a recommendation such as this be put forward and be rejected by only one province.

Would you consider it worthwhile to attempt to have some sort of constitutional accommodation so that the nine provinces desiring it could pursue the matter and the tenth which did not could have a different arrangement?

Professor Braid: Yes, Mr. Chairman. On that point there are various ways to work it. We have here under discussion given the right of paramouncy to the federal government. We suggested this. It may be that the right of paramouncy ought to be given to the provinces, and that is something, I think, that ought to be considered, and in that way, if the right of paramouncy went to the provinces; you can have nine provinces on one system because they wish to have one, and the other province could have its own. But we do feel very strongly that there ought to be federal jurisdiction in the field of education generally. We would rather have paramouncy with the federal government, but it is not something that could be reconsidered.

Mr. Rowland: The possibility of different arrangements under a constitution does not hold any terror for you.

Professor Braid: None whatever.

Mr. Rowland: Nor for me.

Professor Braid: Most constitutions that I know of are for this sort of thing anyway. At the request of the states, they can legislate for those States if needed.

Mr. Rowland: I think this will be my last question, Mr. Chairman, so that others may have an opportunity.

In your fifth section you deal with bilingualism and multiculturalism, and I think that the two briefs

### [Interprétation]

statut constitutionnel de ce genre et était ensuite devenu un organisme élu directement plutôt qu'indirectement comme vous le proposez ici.

M. Braid: Non, nous n'en connaissions pas l'histoire lorsque nous avons rédigé le mémoire.

M. Rowland: Pour ce qui est de l'éducation, je crains d'avoir la fâcheuse habitude de m'attarder trop souvent aux détails. C'est dû à ma participation aux réunions fédérale-provinciales sur la Constitution. Mais je crois que cette recommandation serait assez acceptable du point de vue de 9 provinces canadiennes mais qu'elle sera totalement rejetée par la dixième, c'est à dire le Québec, et peut-être d'autres. Je me demande quelle serait votre réaction si une seule province rejetait une telle recommandation.

Croyez-vous qu'on devrait essayer d'en arriver à une sorte d'arrangement constitutionnel qui régirait les neuf provinces, laissant l'autre s'arranger autrement?

M. Braid: Oui, monsieur le président. Dans le domaine de l'éducation, la primauté revient au gouvernement fédéral. Nous l'avons dit. Peut-être que cette primauté devrait-elle revenir aux provinces et, qu'à l'échéance, vous pourriez avoir neuf provinces qui adopteraient un système, et l'autre qui pourrait avoir le sien. Nous croyons fermement que l'éducation devrait être en général de compétence fédérale. Nous préférons qu'il en soit ainsi, mais cet autre point de vue mérite d'être considéré.

M. Rowland: La possibilité d'arrangements constitutionnels différents ne vous effraie pas?

M. Braid: Aucunement.

M. Rowland: Pas plus que moi.

M. Braid: La plupart des constitutions que je connais prévoient ce genre de situation de toute façon. A la demande de divers États, on peut légiférer pour ces États.

M. Rowland: Je crois que ce sera ma dernière question, monsieur le président, pour permettre à d'autres de poser les leurs.

Vous traitez du bilinguisme et du biculturalisme dans votre cinquième partie, et je crois que les deux



## [Text]

which preceded yours indicate that there may perhaps be a divergence of opinion between you and the previous witnesses. I wonder if you would care to elaborate about the feeling of the Jaycees with respect to the minority languages in Canada, and what status they might have.

**Professor Braid:** Unfortunately, Mr. Chairman, although our Committee did have on it at least one Ukrainian of which I am aware, the matter was not considered, and so far as the Junior Chamber is concerned, I could not at this time comment.

**Mr. Rowland:** Would you consider . . .

**Professor Braid:** I would think it would be something for government policy.

**Mr. Rowland:** You consider it to be something for government policy rather than constitutional action. I wonder whether you considered your recommendation as outlined here under section five to be in any way in opposition to the kind of recommendations made by the Ukrainian Canadian Committee.

**Professor Braid:** No, not at all, because the Ukrainian Committee, I do not think, was adamant about constitutional guarantees. I think they were concerned with . . .

**Mr. Rowland:** Not in terms of detail, but in terms of principle they were, yes.

**Professor Braid:** That is true, yes. I was thinking of the Ukrainian press. I think they expressed no opinion.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Osler, you were quoted by the witness, so I suspect that you would like to make some comment.

**Mr. Osler:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask the witness a little more about education, because I think it gets right back full circle to the beginning again. The first two briefs mentioned education as an example where they were overwhelmed by money matters, and somebody should take it off their backs. I take it that your brief is aimed more towards some kind of standardization that would allow people, when they move around the country, to have a standard of education guaranteed to their children.

**Professor Braid:** That is true.

**Mr. Osler:** So I get back to my question. Who is responsible? In both cases you have responsibility going hand in hand with money being spent, because of the standards that are imposed and the responsibility for the content of the education. Assuming that

## [Interpretation]

mémoires qui ont précédé le vôtre semblent indiquer qu'il y aurait peut-être une divergence d'opinions entre vous et les témoins précédents. J'aimerais avoir des commentaires au sujet de la langue des minorités au Canada et du statut qu'elles devraient avoir.

**M. Braid:** Malheureusement, monsieur le président, bien que notre comité compte au moins un Ukrainien, nous n'avons pas étudié la question, et je ne pourrais vous donner de commentaires de la jeune Chambre.

**M. Rowland:** Considérez-vous . . .

**M. Braid:** Je crois que ce serait plutôt une politique du gouvernement.

**M. Rowland:** Vous croyez que ce serait plutôt une question politique du gouvernement qu'une question constitutionnelle? Je me demande si vous avez considéré votre 5<sup>e</sup> recommandation comme étant opposée au genre de recommandations qu'a faites le comité ukrainien du Canada.

**M. Braid:** Non, pas du tout, parce que je ne crois pas que le Comité ukrainien était intransigeant au sujet des garanties constitutionnelles. Je crois qu'il . . .

**M. Rowland:** Non dans les détails, mais en principe, oui.

**M. Braid:** C'est exact, oui. Je songeais à la proposition ukrainienne. Je crois qu'elle n'a exprimé aucune opinion.

**M. Rowland:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Osler, vous avez été cité comme le témoin et vous aimeriez peut-être faire un commentaire?

**M. Osler:** Merci, monsieur le président. J'aimerais poser une autre petite question au témoin au sujet de l'éducation. Les deux premiers mémoires ont mentionné l'éducation comme étant l'exemple d'un problème où les questions monétaires étaient énormément embarrassantes, et quelqu'un devrait alléger le fardeau. Je crois que votre mémoire vise plutôt une certaine normalisation qui permettrait aux gens, dans le cas d'un déplacement à l'intérieur du pays, de jouir d'une éducation uniforme garantie à leurs enfants.

**M. Braid:** C'est exact.

**M. Osler:** Je reviens donc à ma question. Qui est responsable? Dans les deux cas, la responsabilité d'assurer l'éducation est en partie à la charge de l'argent dépensé à cause des normes imposées et de la responsabilité du contenu de l'éducation. Les provinces s'en départissaient, seriez-vous satisfaites?

te]

provinces would give it up, would you be content have 265 men, which is a pretty small number compared with the local attention that education now, looking after this? I would be afraid of a gigantic istry of education.

Professor Braid: We are not thinking of a monolith. at all. This is why the recommendation was not, exclusive power with the Parliament of Canada. idea was for a concurrent jurisdiction, with the al limits of the concurrent jurisdiction to be ced out between the centre and the provinces. t is the responsibility of the centre? What is going e the responsibility of the provinces? What rights e the centre have? What rights do the provinces , and a dividing-up of the thing? We could not out all the ramifications of it. It is a dividing-up e responsibility for cost.

some extent the provinces would deal with their curriculum on other than basic subjects. We see it cannot rest with one or the other. It cannot rest the provinces as it is being done now. It is not o the provinces. You have heard the briefs, I , of the City of Winnipeg and the Metropolitan oration which were complaining about the great What we are saying is, provide in the Consti- n that both have responsibilities in the field, that have rights in the field, and then work out on a cal basis the exact nature of those rights, and responsibilities each has. That is all we are g. We are not trying to solve the dilemma. It is a c problem.

Osler: You are pointing out that it is a dilemma should be looked at in a constitutional context.

Professor Braid: It should be looked at in the itutional context to provide the constitutional work for a political solution.

Osler: With the objective to give equal benefits Canadians in the sphere of education no matter they live.

Professor Braid: Precisely.

Osler: I have a second question. Under heading er three, the Senate, you speak about each ce electing or appointing its representatives to nate. I would visualize entirely different results those two different approaches, to elect or to nt. If senators were appointed by the province, ould be things of the province. If they were t by the people of a region, they would be

### [Interprétation]

265 hommes, ce qui est un chiffre assez petit par rapport au nombre actuel des personnes qui s'occupent de l'éducation, s'en occupaient? Je ne verrais pas d'un trop bon œil un grand ministère de l'éducation.

M. Braid: Nous ne parlons pas d'un monolithe. Aucunement. C'est pourquoi la recommandation ne préconisait pas un pouvoir exclusif du Parlement du Canada. Une compétence mixte serait préférable, et les limites de cette compétence pourraient être déterminées par le gouvernement central et les provinces. Quelle est la responsabilité du gouvernement central? Quelle sera la responsabilité des provinces? Quels sont les droits du gouvernement central? Quels sont les droits des provinces, et le partage des responsabilités? Nous ne pourrions en établir toutes les ramifications. Le partage de la responsabilité revient à un partage de coût.

Dans une certaine mesure, les provinces établiraient leur programme des sujets autres que les sujets fondamentaux. C'est une tâche qui ne peut revenir aux deux. Elle ne peut revenir aux provinces comme c'est le cas actuellement. C'est injuste pour les provinces. Nous avons entendu les mémoires de la ville de Winnipeg et de la société métropolitaine qui se plaignait du coût élevé. Nous proposons que la Constitution stipule que les deux ont des droits et des responsabilités dans ce domaine et qu'on établisse sur une base politique la nature exacte de ces droits et des responsabilités de chacun. C'est tout ce que nous disons. Nous n'essayons pas de résoudre le dilemme. C'est un grand problème.

M. Osler: Vous soulignez qu'il s'agit d'un dilemme et qui devrait être résolu dans un contexte constitutionnel.

M. Braid: On devrait l'étudier dans le contexte constitutionnel pour en établir la structure constitutionnelle en vue d'une solution politique.

M. Osler: Pour accorder des avantages à tous les Canadiens dans le domaine de l'éducation, quel que soit l'endroit où ils vivent.

M. Braid: Précisément.

M. Osler: J'ai une deuxième question. Sous la rubrique, le Sénat, vous dites que chaque province devrait élire ou nommer ses représentants au Sénat. Je verrais des résultats entièrement différents suivant les deux méthodes, à savoir élire ou nommer. Si les sénateurs sont nommés par la province, ils seraient les représentants de la province. S'ils étaient élus par les gens d'une région, ils seraient les représentants des gens de

*[Text]*

things of the people of the region. Have you any opinion as to which you think would be more desirable?

**Professor Braid:** We debated this one at length, and we could not come to a conclusion. Therefore we put in the "or". The opinion of the Committee was that there is much to be said for government appointment if there are certain safeguards to protect everybody from the government political party in power making appointments, like 10 from the same party, because otherwise it would, we thought, become a political or partisan contest if there was an election. Each one has its own advantages and disadvantages, and we could not choose at this time. We have not looked into it enough.

**Mr. Osler:** Might I ask, Mr. Chairman, if the witness would not be afraid of a political stalemate if the senators were things of the province and responsible to provincial premiers?

**The Chairman:** Perhaps we can leave that as a rhetorical question, Mr. Osler, because, as I understand it, they did not come to any conclusion as an organization on that, and several of the members want to ask further questions. Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I would like to ask the witness if in the interest of accuracy and multiracialism, he would care to amend the statement that the English Crown is the titular head with the federal and provincial governments. This is in the interest of accuracy and multiracialism.

**Professor Braid:** The United Kingdom?

**Senator Grosart:** I am not making the amendment because . . .

**Professor Braid:** It probably should have been in quotation marks, Mr. Chairman, and if you wish to amend the brief by putting quotation marks around "English", we will be happy about it.

**Senator Grosart:** It does not improve it a bit to put "English" in quotation marks. It is English, whether it is in quotation marks or not. It is not the English Crown.

**Professor Braid:** No.

**Senator Grosart:** I am surprised that the witness, who as I understand is a professor of law, can come here and tell us that the English Crown is the titular head of the government.

**Professor Braid:** I concede the point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Allmand.

*[Interpretation]*

cette région. Quel serait selon vous le meilleur système?

**M. Braid:** Nous en avons beaucoup parlé, et nous n'avons pu en arriver à une conclusion. C'est pour ça que nous avons dit l'un «ou» l'autre. Le Comité croit qu'il y a beaucoup à dire au sujet des nominations du gouvernement s'il y a certaines sauvegardes pour protéger tout le monde contre la possibilité que le parti politique au pouvoir fasse les nominations, comme ceux du même parti, parce qu'autrement ce serait un concours politique ou de partisanerie s'il y avait une élection. Chaque système comporte des avantages et des inconvénients, et nous n'avons pas pu faire un choix. Nous n'avons pas assez étudié la question.

**M. Osler:** Monsieur le président, le témoin ne craint-il pas un blocus politique si les sénateurs étaient les agents de la province et responsables devant les premiers ministres provinciaux?

**Le président:** Peut-être pourrions-nous laisser cette question en suspens, monsieur Osler, parce que les témoins ont indiqué que leur organisation n'en est venue à aucune conclusion, et plusieurs membres désireraient poser d'autres questions. Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin, si, dans l'intérêt de la précision et du multiracisme, il aimerait modifier sa déclaration voulant que la Couronne anglaise soit le chef titulaire des gouvernements fédéral et provinciaux. Dans l'intérêt de la précision et du multiracisme.

**M. Braid:** Le Royaume-Uni?

**Le sénateur Grosart:** Je ne fais pas la modification parce que . . .

**M. Braid:** Il aurait peut-être fallu ajouter des guillemets, monsieur le président, et, si vous voulez modifier le mémoire en mettant le mot «anglais» entre guillemets, nous en serions satisfaits.

**Le sénateur Grosart:** Le fait de mettre le mot «anglais» entre parenthèses n'y change rien. C'est le terme «anglais», avec ou sans parenthèses. Ce n'est pas la Couronne anglaise.

**M. Braid:** Non.

**Le sénateur Grosart:** Je suis surpris que le témoin, qui est un professeur de droit, vienne nous dire que la Couronne anglaise est le chef titulaire du gouvernement.

**M. Braid:** Je le concède, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Allmand.



[te]

r. Allmand: With respect to the Senate proposals for brief, are you suggesting that the entire Senate be appointed by the provinces, or elected? Or were you suggesting that a part of the Senate be appointed by the provinces and part be designated by the federal government?

Professor Braid: We do not want any federal Parliament designates. It is suggested that all be provincial members, either elected or appointed by their own provinces.

. Allmand: I see. When you say equal representation you mean that, for example . . .

Professor Braid: Quebec and Prince Edward Island the same.

. Allmand: I see. It was just for clarification. Thank you.

e Chairman: I believe the last questioner from the members is the hon. Martial Asselin. Mr. Asselin asked a question earlier, but I believe that I somehow overlooked introducing him. He was a member of a previous government, and he represents the riding of Charlevoix in the Province of Quebec. Mr. Asselin.

Asselin: Mr. Chairman, I would like to ask a question regarding the first resolution about the monarchy. I think if you have a group of young people, let us say from 20 to 40 years old, I wonder if this group has ever made any study regarding the establishment under a new constitution of a presidential system for Canada. Did you make any study of this question?

Professor Braid: We discussed that one at length. There were many problems. What are we going to do about our Lieutenant Governor and our Governor General? Are they going to continue the same with different titles? Are we going to have a president? Are we going to have a governor? What is the solution? How do we deal with various aspects when we take away the Crown as the head of all things? We considered that, and we think that is something to be decided. If the decision is made, something will be fitted in to fill its place, and it takes more than a few meetings of our organization, I am afraid to come up with some answer on this. We did consider it, and one of the alternatives have their own defects. It can be worked out. It is not an impossible thing.

Chairman: Mr. Asselin, in the light of the fact that the organization has not really gone any further, do you really feel that you want to press your supplementary questions? Have you finished, sir?

Asselin: Yes.

### [Interprétation]

M. Allmand: Proposez-vous que le Sénat soit entièrement nommé par les provinces ou élu? Ou proposez-vous qu'il soit nommé en partie par les provinces et désigné en partie par le gouvernement fédéral?

M. Braid: Nous ne voulons aucune désignation du gouvernement fédéral. Nous proposons que tous les membres soient des membres provinciaux, élus ou nommés par leur propre province.

M. Allmand: Je vois. Quand vous parlez de représentation égale, vous voulez dire que, par exemple . . .

M. Braid: Le Québec et l'Île du Prince Édouard aient le même nombre de représentants.

M. Allmand: Je vois. Simple question de clarification. Merci.

Le président: Je céderai maintenant la parole à l'honorable Martial Asselin. M. Asselin a posé une question plus tôt, mais je crois avoir oublié de le présenter. Il faisait partie du gouvernement précédent, et il représente la circonscription de Charlevoix dans la province de Québec. Monsieur Asselin.

M. Asselin: Monsieur le président, j'aimerais poser une question au sujet de la première résolution concernant la monarchie. Je me demande si votre groupe a déjà étudié la possibilité d'établir un régime présidentiel au Canada en vertu d'une nouvelle constitution. En avez-vous étudié la possibilité?

M. Braid: Nous en avons beaucoup discuté. Il y avait de nombreux problèmes. Qu'allons-nous faire de notre lieutenant-gouverneur et de notre gouverneur général. Vont-ils conserver les mêmes fonctions avec des titres différents? Aurons-nous un président? Aurons-nous un gouverneur? Quelle est la situation? Quelle sera la marche à suivre lorsque nous aurons éliminé la Couronne comme chef? Nous croyons qu'un tel régime pourrait marcher. Mais il faudrait plus que quelques réunions de notre organisation pour répondre à cette question. Nous l'avons étudiée, et chacune des solutions comportait des défauts. Ce n'est pas une chose impossible.

Le président: Monsieur Asselin, comme l'organisation n'a pas étudié cette question à fond, tenez-vous à poser vos questions complémentaires? Avez-vous terminé, monsieur?

M. Asselin: Oui.

## [Text]

**Mr. Allmand:** I am backing the Senate.

**The Chairman:** You are backing the Senate. All right. I now recognize Mr. Douglas Hogarth, representing the riding of New Westminster in British Columbia.

**Mr. Hogarth:** In view of the fact that the federal government consists of two separate institutions, the Senate and the House of Commons endowed with the responsibility of carrying out the federal powers and federal responsibility, and that the constitution of the country in a federal state, in any federal state, divides power between the federal government, the central government, and the provinces, why is it that in Section 3 of your brief you suggest that the provinces should have a meaningful role in the Senate of the central government, but you do not suggest that the central government should have a meaningful role in the exercise of the powers of the province?

**Professor Braid:** Turn about is fair play.

**Mr. Hogarth:** Which would help us considerably.

**Professor Braid:** I do not know whether your question is facetious or . . .

**Mr. Hogarth:** Hardly.

**Professor Braid:** The Senate represents the people.

**Mr. Hogarth:** I hope the House of Commons does too.

**Professor Braid:** Are you suggesting that the House of Commons ought to appoint someone to its own federal body?

**Mr. Hogarth:** I am only concerned with the representation at the provinces. The provinces should have a participation. The provincial government should have a participation in the exercise of the central government's function. But you do not suggest that the central government should have any participation in the provincial government's function, though.

**Professor Braid:** Only through the redistribution of powers and perhaps giving the doctrine of paramouncy more effect than it now has. We would give the federal government more powers. We suggested that, for example, in education. We mentioned in our preamble that we did not have time to consider *in toto* such matters as concurrent jurisdiction in medical care, welfare, putting teeth back into the federal trade and commerce power, exclusive jurisdiction over all aspects of communications, which would include computers, the redefinition of external affairs power to give paramouncy to the federal government to stop

## [Interpretation]

**M. Allmand:** J'appuie le Sénat

**Le président:** Vous appuyez le Sénat. Très bien. Cède maintenant la parole à M. Douglas Hogarth, député de New Westminster en Colombie-Britannique.

**M. Hogarth:** Comme le gouvernement fédéral compose de deux institutions distinctes, le Sénat et la Chambre des communes, investies de la responsabilité d'assumer les pouvoirs fédéraux et la responsabilité fédérale, et que la Constitution du pays dans un état fédéral, dans n'importe quel état fédéral, divise les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, pourquoi proposez-vous dans votre mémoire que les provinces aient un rôle important à jouer au Sénat du gouvernement central, mais vous ne proposez pas que le gouvernement central ait un rôle important à jouer dans l'exercice des pouvoirs des provinces?

**M. Braid:** Vous retournez la question.

**M. Hogarth:** Ce qui nous aiderait considérablement.

**M. Braid:** Je ne sais pas si votre question est facetieuse ou . . .

**M. Hogarth:** Aucunement.

**M. Braid:** Le Sénat représente le peuple.

**M. Hogarth:** J'espère qu'il en est de même pour la Chambre des communes.

**M. Braid:** Proposez-vous que la Chambre des communes nomme quelqu'un pour siéger à son propre organisme fédéral?

**M. Hogarth:** Je ne m'intéresse qu'à la représentation des provinces. Les provinces devraient jouir d'une participation. Le gouvernement provincial devrait jouir d'une participation à l'exercice des fonctions du gouvernement central. Mais ne proposez-vous pas que le gouvernement central participe aux fonctions du gouvernement provincial.

**M. Braid:** Seulement par l'entremise d'une nouvelle répartition des pouvoirs et peut-être grâce à l'importance accrue aux principes de la primauté. Nous accorderions de plus grands pouvoirs au gouvernement fédéral. C'est ce que nous avons proposé, par exemple, dans le domaine de l'éducation. Nous avons mentionné dans notre déclaration d'ouverture que nous n'avons pas eu le temps d'étudier à fond des questions telles que la compétence mixte dans le domaine des services médicaux, du bien-être social, l'accroissement des pouvoirs fédéraux en matière de commerce, la compétence exclusive dans tous les aspects des commu-

te]

worrying about treaties and cultural exchanges things like that, matters whereby we can implement treaties such as international labour agreements such matters as that, and exportation of natural resources. These are things you look at, and I think is where the federal government will have its best looked after by having the power in the constitution to do things.

the federal government, as I see it, is still the House of Commons. It is the body which is elected by the people; it is the democratic body. We are not saying the Senate ought to have a power of veto over the House of Commons, that it ought to usurp the function of the House of Commons. That is not what we are saying. All we are saying here is that there ought to be some place where regional interests and provincial interests, as they are now, ought to be fairly represented on matters which are of concern to the provinces, such as equal opportunity in education and incentive grants to industry. There is an article in the paper tonight . . .

**Hogarth:** I grant you all that, but why would you not at the same time advocate that the federal government have a like influence on the exercise of provincial power, other than the power of disallowance which now exists?

**Professor Braid:** I do not think it is necessary.

**Chairman:** Are there any further questions? **Gibson:**

**Gibson:** Number 1 under "The Senate" reads: "the Senate be restructured so as to give each province equal voice in its affairs." As I understand it, the Senate is now divided into regions, the four great provinces and Newfoundland, and it is giving equal voice to provincial interests. But if, for instance, Ontario has a population of about one third of Canada, which is about one quarter strength in the Senate, to—what you mean is this, that each province should have the same number of senators. I would say that is hardly a fair distribution of representation by population. In other words, if you had 24 senators from Prince Edward Island, I do not think it is just for a province of 100,000 people should have the same number of senators as a province with 6 million people. I do not know whether that is what you meant when you said that is worded. I do not see that restructuring on a regional sense would be of any value.

**Professor Braid:** To Ontario.

### [Interprétation]

tions, ce qui comprendrait les ordinateurs, la redéfinition des pouvoirs en matière d'affaires extérieures pour accorder au gouvernement fédéral le pouvoir de mettre fin aux inquiétudes concernant les traités et les échanges culturelles et les autres questions où nous pouvons conclure des traités comme les accords internationaux sur le travail et l'exportation de ressources naturelles. Je crois que c'est dans ces domaines que le gouvernement fédéral devrait faire définir ces pouvoirs dans la Constitution.

Pour moi, le gouvernement fédéral est encore la Chambre des communes. C'est l'organisme élu par le peuple, c'est l'organisme démocratique. Nous ne disons pas que le Sénat devrait avoir un pouvoir de veto sur la Chambre des communes, qu'il devrait usurper les fonctions de la Chambre des communes. Ce n'est pas ce que nous disons. Il devrait y avoir un endroit commun où les intérêts régionaux et provinciaux actuels devraient être assez bien représentés sur les questions qui préoccupent les provinces, comme l'éducation et les stimulants accordés à l'industrie. C'est un article du document présenté ce soir . . .

**M. Hogarth:** Je suis entièrement d'accord, mais pourquoi ne préconiserez-vous pas en même temps que le gouvernement fédéral puisse participer à l'exercice du pouvoir provincial, autre que le pouvoir de désapprobation dont il jouit actuellement?

**M. Braid:** Je ne crois pas que ce soit nécessaire.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Gibson:** Sous l'entête «le Sénat», je lis: que le Sénat soit restructuré de façon à accorder à chaque province une représentation égale dans ses affaires. Le Sénat se subdivise actuellement en régions, les quatre régions et Terre-Neuve, et les intérêts provinciaux y sont également représentés. Mais si, par exemple, l'Ontario qui compte environ le tiers de la population du Canada et qui jouit d'une représentation d'environ un quart au Sénat devait—vous dites en fait que chaque province devrait avoir le même nombre de sénateurs. Je crois que ce serait une assez mauvaise répartition de la représentation en fonction de la population. Autrement dit, s'il y avait 24 sénateurs pour l'Île-du-Prince-Édouard, je ne crois pas qu'il serait juste qu'une province de 100,000 habitants ait le même nombre de sénateurs qu'une province de 6 millions d'habitants. Je ne sais pas si c'était bien ce que vous vouliez dire. Je ne crois pas qu'une restructuration en fonction des régions aurait une certaine valeur.

**M. Braid:** Pour l'Ontario.



*[Text]*

**Mr. Gibson:** Ontario now does not have representation in the Senate in proportion to the number of people in the province. But I think it is a fair distribution as it stands. Yes, six million is quite close to one third of the people in the country, and Ontario has a very small voice in proportion to its population. If you gave each province the same number of Senate seats, I submit that this would not be a fair thing, that the two or three small provinces could gang up on a big province, and with a small population control many important national policies to the detriment of Ontario and the Canadian people.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, may I ask if it is entirely fair for Western Canada to be represented in the Senate by one region when the Maritimes, which is much smaller, is represented by two? There are many inequities. I think Ontario does all right.

**The Chairman:** Perhaps Professor Braid would care to make a comment on both of those, or maybe they cancel each other out.

**Professor Braid:** The place where there is representation by population is the place where the action is, in the House of Commons, and you have it there. The Senate, a redefinition of powers. Perhaps it will not be Commons, and we see a redefinition of the role of the Senate, a redefinition of powers. Perhaps it will not even have the check on the House of Commons that it now exercises. We do not know what will happen. The point is that truly provincial interests ought to have some place where they can be heard with equal voice. If you set up an American-type senate here, our Committee says, no, it cannot work there. If you give the Senate all the powers of the American Senate, it would be most unfair to Ontario. It would be most unfair to Quebec and to all the others. This is not what we have advocated.

## • 2305

**The Chairman:** Mr. Leonard Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, I think we are missing a very important point here in debating this matter. I am referring to the fact that the national caucuses of political parties today in the House of Commons divide themselves, are in fact divided up into regions, and meet as regional or provincial caucuses. I think this is where your direct regional representation comes out. I would like to assure the witness, although I do not know what his concept of this is exactly, that in our caucus the members from Western Canada certainly stick up for their region. And this was the original idea of the Senate.

*[Interpretation]*

**M. Gibson:** L'Ontario ne jouit pas actuellement d'une représentation sénatoriale proportionnelle au nombre d'habitants dans cette province. Mais je crois que la répartition est juste. L'Ontario qui représente presque un tiers de la population du pays avec ses six millions d'habitants a une très faible représentation proportionnelle. Si vous accordiez à chaque province le même nombre de sénateurs, je vois que la situation serait faussée, que deux ou trois petites provinces pourraient s'opposer en bloc à une grosse province ainsi contrôler de nombreuses politiques nationales importantes au détriment de l'Ontario et du peuple canadien.

**M. Osler:** Monsieur le président, j'aimerais qu'on dise s'il est entièrement juste que l'Ouest du Canada soit représenté au Sénat par une seule région tant que les Maritimes, qui sont beaucoup plus petites, sont par deux? Il y a de nombreuses disparités. Je crois que l'Ontario est bien représentée.

**Le président:** Peut-être M. Braid voudrait-il répondre à ces deux questions, qui n'en sont, en fait, peut-être qu'une.

**M. Braid:** L'endroit où la représentation se fait en proportion de la population est la Chambre des communes. Le Sénat ne jouit pas des pouvoirs de la Chambre des communes, et nous envisageons une redéfinition du rôle du Sénat, une redéfinition de ses pouvoirs. Peut-être n'aura-t-il pas le contrôle dont il jouit par rapport à la Chambre des communes. Il devrait y avoir un endroit où les intérêts provinciaux pourraient se faire entendre avec une voix égale. Si vous établissez un sénat du genre américain, notre Comité prétend qu'il ne pourrait pas fonctionner. Si vous accordez au Sénat tous les pouvoirs de la Chambre américaine, le régime qui en résulterait serait injuste pour l'Ontario. Il serait très injuste à l'égard du Québec et de toutes les autres provinces. Ce n'est pas ce que nous préconisons.

**Le président:** Monsieur Léonard Hopkins.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, je crois que nous oublions un point très important dans ce débat. Je veux parler des caucus nationaux ou des partis politiques actuels de la Chambre des communes qui se subdivisent en fait en régions et qui se rencontrent sous le titre de caucus régionaux ou provinciaux. C'est à cet endroit qu'on retrouve votre représentation régionale directe. Je puis assurer le témoin, bien que je ne connaisse pas son opinion à ce sujet, dans notre caucus les membres de l'Ouest du Canada représentent bien leur région. C'était l'idée initiale du Sénat.

te]

the thing that really bothers me here is what we are going to do if we have provincially-appointed elected senators that end up being in direct conflict with the House of Commons. We are going to get into another constitutional hassle. I believe it was in 1916 that the United States did away with the appointment of senators and started electing them. This is a very serious thing. If you ended up with a senate that was in direct conflict with the House of Commons where does this place the House and the supremacy of the House of Commons in a parliamentary system? You want it similar to the system that we presently have in Great Britain but you are going to take power away from the House of Commons or create this type of conflict then you are in fact going to end up with a different system.

**Professor Braid:** I understand caucuses meet in secret and I assume our interests are being protected in secret. There is an old legal rubric, "Justice must not only be done but must manifestly seem to be done." I don't think it is in this case. I think I answered your question when I answered the gentleman to your question.

**Osler:** Mr. Chairman, the idea of regional representation in the Senate is not under dispute on either side. The unfortunate word "province" here is the stumbling block. If senators somehow or other represent provinces rather than regions, they then become the province politician who puts them in a position where you could have hell to pay, and you could have a constitutional block of the type that Lenin is talking about. If somehow or other they are appointed or elected to represent regions directly and divorced from the provincial political system, then it is quite a different thing.

**Professor Braid:** Mr. Chairman, perhaps I should have commented on the question—maybe it was not. Our submission is not that the Senate is the same, which has the power of veto over the House of Commons—not at all—but that it be restructured in such a way as to give it certain rights and a role to play independent of the House of Commons.

**Chairman:** I would call now on Mr. Georges Lachance representing the riding of Lafontaine in the province of Quebec.

**Lachance:** Mr. Chairman, my question may not be popular with our colleagues in the Senate. Has your group considered the possibility of abolishing the Senate and replacing it by another body that would represent the province that type of participation?

### [Interprétation]

Qu'arriverait-il si les sénateurs nommés ou élus par les provinces venaient en conflit direct avec la Chambre des communes. Nous nous retrouverions dans une autre impasse constitutionnelle. Je crois que c'est en 1916 que les États-Unis ont abandonné l'idée de la nomination des sénateurs par les États et commencé à les élire eux-mêmes. C'est un point très important. Si nous en arrivions à un Sénat qui était en conflit direct avec la Chambre des communes, ou se situerait la Couronne et la suprématie de la Chambre des communes dans notre régime parlementaire? Nous voulons que notre régime ressemble à celui de la Grande-Bretagne, mais, si vous retirez les pouvoirs de la Chambre des communes et créez ce genre de conflit, vous vous retrouverez avec un régime différent.

**M. Braid:** Je sais que les caucuses se réunissent en secret et je suppose que nos intérêts sont protégés en secret. Il y a un vieux dicton qui dit: «Justice doit non seulement être faite mais doit donner l'apparence manifeste de l'être.» Je ne crois pas que se soit le cas.

Je crois avoir répondu à votre deuxième point lorsque j'ai répondu au monsieur qui est assis à votre droite.

**M. Osler:** Monsieur le président, l'idée de représentation régionale au Sénat n'est nullement mise en doute. Leur malheureux terme «province» est la pierre d'achoppement. Si les sénateurs représentent une façon ou d'une autre les provinces plutôt que les régions, ils deviennent alors les représentants des partis provinciaux qui ont mis et qu'ils pourraient s'en suivre ou un blocus constitutionnel du genre qu'a mentionné monsieur Len Hopkins. Si, d'une façon ou d'une autre, ils sont nommés ou élus pour représenter entièrement les régions et se dissocient du Sénat provincial, c'est une histoire tout à fait différente.

**M. Braid:** Monsieur le président, nous ne voulons pas que le Sénat reste dans la même situation qui prévoit un droit de veto sur la Chambre des communes, mais qu'il soit restructuré de façon qu'on lui accorde certains droits et un certain rôle à jouer indépendamment de la Chambre des communes.

**Le président:** Je cède maintenant la parole à M. Georges Lachance, député de Lafontaine dans la province de Québec.

**M. Lachance:** Monsieur le président, ma question ne plaira peut-être pas beaucoup à nos collègues du Sénat. Votre groupe a-t-il étudié la possibilité d'abolir le Sénat et de le remplacer par un autre organisme qui accorderait ce genre de participation aux provinces?

## [Text]

**Professor Braid:** That is exactly what we have suggested. You can call it anything you want, but we continue to call it the Senate. You could call it the provincial body or whatever you want. But this is what we suggest: Take the Senate as it now is and say, "All right, we are going to abolish it when we find out what the new ball game is all about". Then you restructure the thing. You abolish it and define its new role. We say to give it equal provincial representation. We did not define the role precisely. We mentioned incentive grants administering these things and other powers but I think there is general dissatisfaction, at least in our organization, with the Senate as it is now constituted, not the Senators, the Senate.

**Mr. Lachance:** As you know, our Parliament is bicameral and the Senate has a very important role to play. Would you give that new body the same type of legislative power that the Senate has right now, or would you take all legislative power from that new body.

**Professor Braid:** We probably would take all the legislative power away and give it back some. It would be a complete redefinition of the Senate. This is what we see. We do not see the Senate in its traditional role of having to pass all the legislation that is passed in the House of Commons, which gives it a power of blocking. We do not see that at all. I do not think it is fair to Ontario. You know, even the majority has certain rights, and here Ontario has the right. So you cannot set up the Senate on an equal representation basis without redefining the Senate itself—it is impossible.

**The Chairman:** I suspect that Senator Allister Grosart would like to comment at this point.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, as it has for the last 103 years, if I may presume to speak for the Senate, the Senate rests its case.

**The Chairman:** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Did your group consider the new powers suggested for the Senate in the government's proposals, which would be to give the Senate powers to approve or disapprove of nominations to the Supreme Court, ambassadors, heads of cultural agencies and things relating to languages and human rights.

**Professor Braid:** These are the things that we are thinking about but without reference to that document. We did not consider the document, which is the answer to your question.

## [Interpretation]

**M. Braid:** C'est exactement ce que nous avons proposé. Vous pouvez l'appeler tout ce que vous voudrez, mais nous continuons à l'appeler le Sénat. Vous pourriez l'appeler l'organisme provincial ou donner tout autre nom. Prenez le Sénat actuel et dites «Très bien, nous allons l'abolir lorsque nous aurons trouvé une nouvelle formule». Vous procédez alors à une restructuration. Vous l'abolissez et définissez le rôle du nouvel organisme. Nous voulons que vous accordiez une représentation provinciale légale. Nous ne définissons pas le rôle avec détail. Nous avons mentionné l'administration des stimulants et d'autres pouvoirs, mais je crois qu'il y a un mécontentement général, du moins dans notre organisation, au sujet de la Constitution actuelle du Sénat, non les sénateurs mais le Sénat.

**M. Lachance:** Comme vous le savez, notre parlement se subdivise en deux, et le Sénat a un rôle important à jouer. Accorderiez-vous au nouvel organisme le même genre de pouvoir législatif que celui dont jouit le Sénat actuellement ou lui retireriez-vous tout pouvoir législatif.

**M. Braid:** Nous lui retirerions probablement le pouvoir législatif pour ensuite lui en remettre une partie. Ce serait une définition complète du Sénat. C'est ce que nous préconisons. Nous ne voulons pas le rôle traditionnel du Sénat qui doit adopter toutes les mesures législatives adoptées par la Chambre des communes et qui jouit d'un pouvoir de blocus. Nous n'en voulons plus. Je ne crois pas que se soit juste pour l'Ontario, même la majorité a certains droits. Vous ne pouvez donc pas établir une représentation égale du Sénat sans redéfinir le Sénat lui-même. C'est impossible.

**Le président:** Je crois que le sénateur Allister Grosart aimerait dire un mot.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, si je parle au nom du Sénat, le Sénat a le même rôle de 103 ans.

**Le président:** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Votre groupe a-t-il étudié les nouveaux pouvoirs que le gouvernement se propose d'accorder au Sénat et qui lui accorderait le pouvoir d'approuver ou de désapprouver les nominations à la Cour suprême, les ambassadeurs, les chefs de bureaux culturels et les décisions touchant aux questions linguistiques et aux droits de l'homme.

**M. Braid:** Ce sont les points auxquels nous songons mais indépendamment de ce document. Nous ne considérons pas le document, ce qui répond à votre question.



te]

Chairman: Are there at this point any comments from the floor.

Bernard: Yes.

Chairman: This is Mr. Bernard again, I take it.

Bernard: Yes, Mr. Chairman.

I speak to the question of representation and glean from these comments again a principle of representation at the federal level? I do not think the press really touched it from that point of view. It led to me to be just from the point of view of the majority of the Senate. I think really if we rewrite the Constitution, and again I say that we should, and we start with the presupposition of a federal system then we have to have representation other than by population. Over and above population we need representation of the various federal areas. And here I do mean regional, I mean provincial. I think that is the point.

whether you are going to put that into the House or whether you are going to put that right into the House of Commons in a unicameral system I do think is really important. That is your problem to sort out. I think the principle here is if we are going to recognize the federal system as a system of uniting different parts and granting them equality, uniting different parts and recognizing their differences, you have to have representation other than by population. I know Ontario fears this. I think the members here showed that. They are very hesitant at this point of thing. I just have to say that Upper Canada does not really appreciate the development that the rest of the country has gone through in the last 100 years. Perhaps it is too much to presuppose the federal system, but I would say though that that is the position.

may speak to another question referred by the Chairman, it seems you desire some kind of uniform education system throughout the country. Am I reading much into your remarks?

Braid: Some kind of uniform education—not "system" but "curriculum".

Bernard: I found your language limping somewhat and I speak here as a professional educator. I think the language you used—I am not sure it was deliberately or not—a little offensive in terms of education. I am not sure a uniform education is what education is about. I am not sure you speak in terms of basic subjects or things like that. I think why I do not think the whole question of uniformity is really important in education in terms of being harmful. I think it is very beneficial. I think

[Interprétation]

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. Bernard: Oui.

Le président: Monsieur Bernard de nouveau je crois.

M. Bernard: Oui, monsieur le président.

Pourrais-je parler de la présentation et essayer de tirer de ces commentaires un principe de représentation au niveau fédéral? Je ne crois pas que le témoin en est vraiment parler de ce point de vue. Je crois qu'on en a seulement parlé du point de vue de la validité du Sénat. Si nous revoyons la Constitution, et je dis de nouveau que nous devrions le faire, nous devons alors avoir une représentation autre que la représentation suivant la population. Il nous faut une représentation de diverses régions fédérales. Je n'entends pas par là régionales, mais provinciales.

Je ne crois pas qu'il soit tellement important que nous incorporions ce droit au Sénat ou à la Chambre des communes dans un régime unitaire. C'est le problème que vous devrez résoudre. Je crois que le principe ici est que, si nous allons reconnaître le rôle du régime fédéral comme en étant un d'unification des parties inégales et de leur accorder des qualités, l'unification des différentes parties et de reconnaître leurs différences, la représentation doit être autre qu'une représentation suivant la population. Je sais que c'est une des craintes de l'Ontario. Je dois dire que le Haut-Canada n'apprécie pas vraiment l'expansion qu'a prise l'ensemble du pays au cours des 100 dernières années.

Sur un autre point, vous me semblez désirer une certaine uniformité du système d'éducation à l'étendue du pays. Est-ce exact?

M. Braid: Une certaine uniformité dans le système d'éducation—non, «système», mais, «programme».

M. Bernard: Je trouve votre raisonnement un peu boiteux et je parle en tant qu'éducateur professionnel. Je trouve que certains des termes que vous avez utilisés, volontairement ou non sont offensifs. Je ne crois pas que le problème de l'éducation revienne à un système uniforme. Je ne crois pas que l'on puisse parler de sujets fondamentaux ou en termes semblables. C'est pourquoi je ne crois pas que toute cette question des différences soit vraiment importante dans ce sens qu'elle pourrait être nuisible. Je crois qu'elle

## [Text]

the system we have now of provincial jurisdiction in education is very important, and I think I might hesitate to go right over to what I hear you saying.

**Professor Braid:** I acknowledge there are problems. However, what we are more concerned with is that if somebody in Grade 11 in Prince Edward Island moves into a school in Alberta that person will not be taking Grade 12 subjects in that school. To that extent we would like uniformity. This is what we are getting at.

**Mr. Bernard:** Yes, but I would say that your very example is a non-educational example and is harmful to education. Throughout this evening all the briefs spoke of education in terms of politics, in terms of changing provinces, in terms of money, but not in terms of education. I would really ask the members of the Committee to hold back your judgment on those kinds of questions. I do not think that should find its way in Constitution. If Constitution is going to deal with education it seems to me it is in terms of rights, and the implementation then becomes something else. I would just offer that.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Bernard. Are there any further comments.

**Mr. Hogarth:** I would like to make an observation. Mr. Bernard raised the question with this witness about representation by population and representation by region. I understand the Senate was originally established to overcome the problem arising out of the difference between representation by population and representation by region. I was wondering if anybody ever has given consideration to having those two concept in one legislative assembly—that is to say, that the House of Commons as it is now constituted would have members, appointed and elected or elected in each case, that sat together. Could our counsel possibly explore that at some time and let us know if it ever has been considered.

**The Chairman:** Thank you. Are there any further comments from the floor.

Ladies and gentlemen, you have been most patient. I think this has been a very successful first public meeting for the Committee. Perhaps I am not the best one to say that. As Chairman, I am sitting here somewhat impartially. You have turned out in

## [Interpretation]

est très bénéfique. Je crois que le régime de compétence provinciale que nous connaissons dans le domaine de l'éducation est très importante, et j'hésiterais à penser à celui que vous proposez.

**M. Braid:** Je reconnais qu'il y a des problèmes. Toutefois, nous nous préoccupons plus du fait que un étudiant de la 11<sup>ème</sup> année de l'Île-du-Prince-Édouard déménage en Alberta, il ne pourra pas étudier les sujets de la 12<sup>e</sup> année dans l'école de cette province. Nous aimerions voir une certaine uniformité. C'est ce que nous préconisons.

**M. Bernard:** Oui, mais j'aimerais dire que votre exemple est nuisible à l'éducation. Pendant toute la soirée tous les mémoires ont parlé de l'éducation du point de vue politique, du point de vue du dépeuplement, d'une province à l'autre, du point de vue du financement, mais non du point de vue éducatif. Je demanderais aux membres du Comité de retenir leurs jugements sur ces genres de questions. Je ne crois pas que la solution se trouve dans la compétition. Si la constitution doit traiter de l'éducation, il me semble que ce devrait être du point de vue des droits. L'application devient alors une toute autre question. J'ai cru bon de mentionner ce point.

**Le président:** Merci, monsieur Bernard. Y a-t-il d'autres commentaires?

**M. Hogarth:** J'aimerais faire une observation. M. Bernard a soulevé la question de la représentation suivant la population et de la représentation par régions. Je crois que le Sénat avait été initialement établi pour éliminer le problème des différences entre ces deux genres de représentations. Je me demandais si quelqu'un avait déjà envisagé de réunir ces deux concepts dans une même assemblée législative, à la manière que la Chambre des communes dans sa constitution actuelle aurait des membres nommés et élus, suivis de cas, qui siègeraient ensemble. Notre conseil pourrait-il se renseigner pour voir si on y a déjà songé?

**Le président:** Merci. Y a-t-il d'autres commentaires?

Mesdames et messieurs, vous avez été très patientes. Je crois que cette première audience publique a été très intéressante pour ce Comité. Vous vous êtes rendus en très grand nombre et nous vous remercions grandement d'avoir apprécié votre participation. Je crois que les mémoires étaient très bons ils nous ont permis de

te]

derable numbers to participate, and you have  
 icipated well. I think the briefs have been ex-  
 ly good ones, they presented excellent points  
 s to consider, and I would like to thank all the  
 sses for this evening, in particular, since I have  
 yet thanked him, Professor Braid for his fine  
 ntation.

e Committee is adjourned until tomorrow mor-  
 at 10.00 a.m.

[Interprétation]

d'excellents points, et j'aimerais remercier tous les  
 témoins qui sont venus témoigner ce soir, et en  
 particulier, puisque je ne l'ai pas encore remercié,  
 monsieur Braid, pour sa très bonne représentation.

La séance est levée jusqu'à 10 heures demain matin.



## APPENDIX "I"

## APPENDICE «I»

## BRIEF

## MÉMOIRE

submitted to

présenté au

The Special Joint Committee of the  
Senate and House of Commons on the

Comité spécial mixte du Sénat et de la  
Chambre des communes sur la

## CONSTITUTION OF CANADA

## CONSTITUTION DU CANADA

by

par le

UKRAINIAN CANADIAN COMMITTEE

COMITÉ DES CANADIENS-UKRAINIENS

*Introduction*

Ukrainian Canadian Committee is a co-ordinating body representing an overwhelming majority of Canadians of Ukrainian descent. It was organized thirty years ago to represent the common interests of Ukrainian Canadians. In this brief, it is the intention of the Committee to confine itself to issues and problems which affect Ukrainian Canadians culturally, ethnically and linguistically.

*Introduction:*

Le Comité des Canadiens-ukrainiens est un organisme de coordination qui représente la majorité des Canadiens d'origine ukrainienne. Il a été créé il y a trente ans pour soutenir les intérêts communs des Canadiens-ukrainiens. Dans le présent mémoire, le Comité se borne à cerner les questions pertinentes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tant sur le plan ethnique que culturel et linguistique.

*Concept of Canadian History.*

It is impossible for Ukrainian Canadian Committee to accept the concept of "two founding races". It is impossible to find anywhere in any documents that Canada was formed as a result of an understanding and decision reached by "two founding races" to form one Canada. The pertinent sections of British North America Act read as follows:

*Notions d'histoire du Canada:*

Les Canadiens-ukrainiens ne peuvent pas accepter la notion des «deux races fondatrices». Aucun document ne permet d'établir que le Canada a été formé par l'entente et de la décision de «deux races fondatrices» de créer un pays. A cet égard, les articles pertinents de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique se lisent comme il suit:

(5) Canada shall be divided into Four Provinces, named Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick.

(5) Le Canada sera divisé en quatre provinces qui porteront les noms d'Ontario, de Québec, de Nouvelle-Ecosse et de Nouveau-Brunswick.

(6) The Parts of the Province of Canada (as it exists at the passing of this Act) which formerly constituted respectively the Provinces of Upper Canada and Lower Canada shall be deemed to be severed, and shall form Two separate Provinces. The Part which formerly constituted the Province of Upper Canada shall constitute the Province of Ontario, and the Part which formerly constituted the Province of Lower Canada shall constitute the Province of Quebec.

(6) Dans la province du Canada telle qu'elle existait lors de l'adoption de la présente loi, les parties qui constituaient autrefois, l'une la province du Haut-Canada, l'autre, la province du Bas-Canada, seront réputées n'être plus unies et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province de l'Ontario et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec.

(7) The Provinces of Nova Scotia and New Brunswick shall have the same Limits as at the passing of this Act.

During the debates in the Legislative Assembly of the Province of Canada the following was stated:

"I propose the adoption of the rainbow as our emblem. By the endless variety of its tints the rainbow will give an excellent idea of the diversity of races, religions, sentiments and interests of the different parts of the Confederation. By its slender and elongated form the rainbow would afford a perfect representation of the geographical configuration of the Confederation." Henry Joly de Lotbinière, Debated in the Legislative Assembly of Canada, Quebec, 20th February, 1865.

The views expressed in the above citation show the opinion of some of the members of the Legislative Assembly at the time, 1865, as to what Canada was to be like. There is not the slightest hint that Canada was to be "Bilingual and Bicultural" nation. On the contrary Canada was visualized as a multi-lingual and multicultural nation. It also admits that there will be a "diversity of races, religions, sentiments and interest of the different parts of the Confederation." Recognizing these diversities it is not surprising that French language was recognized in and the Province of Quebec. Similarly it could be reasonable to assume that consideration should be given to "sentiments and interest" of "all" Canadians.

Furthermore, France showed no interest in Canada. Great Britain was concerned how to divest itself of this liability. With the signing of Treaty of Washington on May 8, 1871, the differences arising from the American Civil War were settled between United States and Great Britain. Sir John A. Macdonald who was one of the five commissioners wrote:

"Having made up my mind that the Americans wanted everything, and will give us nothing in exchange, one of my chief aims now is to convince the British Commissioners of the unreasonableness of the Yankees. I am greatly disappointed at the course of action taken by the British Commissioners. They seem to have only one thing in their minds—that it, to go to England with a Treaty in their pockets—no matter at what cost to Canada."

*Life of Sir John A. Macdonald*  
by Joseph Pope, V.2, p. 105.

(7) Les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick conserveront les frontières qu'elles auront lors de l'adoption de la présente loi.

Au cours des débats à l'Assemblée législative de la province du Canada, la déclaration suivante fut enregistrée:

«Je propose que nous adoptions l'arc-en-ciel comme emblème. En raison de son éventail complet de couleurs, l'arc-en-ciel reflétera parfaitement la diversité de races, de religions, de sentiments et d'intérêts qui caractérise les divers éléments de la Confédération. Par sa forme élancée et allongée, l'arc-en-ciel pourrait donner une représentation parfaite de la configuration géographique de la Confédération.» (Henri Joly de Lotbinière, débats de l'Assemblée législative du Canada, Québec, le 20 février 1865).

L'opinion exprimée dans cette déclaration indique l'attitude de certains membres de l'Assemblée législative en 1865 sur ce que devait être le Canada. On n'y retrouve pas la moindre mention indiquant que le Canada devait être une nation «bilingue et biculturelle». Bien au contraire, on envisageait le Canada comme un pays multilingue et multiculturel. On remarque en outre qu'il s'agira d'une «diversité de races, de religions, de sentiments et d'intérêts qui caractérisent les divers éléments de la Confédération». En reconnaissant cette diversité, il n'est donc pas étonnant que la langue française ait été reconnue dans la province et pour la province de Québec. Parallèlement, il serait juste de supposer que la même latitude devrait être accordée aux «sentiments et aux intérêts» de «tous» les Canadiens.

De plus, la France ne montrait absolument aucun intérêt à l'égard du Canada. Quant à la Grande-Bretagne, elle ne songeait qu'à se démettre de ses responsabilités. Lors de la signature du Traité de Washington, le 8 mai 1871, les différends à l'origine de la Guerre civile furent réglés entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Sir John A. MacDonald, l'un des cinq commissaires, écrivit alors:

«Après m'être rendu compte que les Américains voulaient tout avoir sans rien donner en échange, il me reste donc, au nombre de mes principales préoccupations, à convaincre les commissaires britanniques du caractère peu raisonnable des Yankees. Je suis extrêmement déçu de la tactique adoptée par les commissaires britanniques; ils semblent ne penser qu'à une chose: retourner en Angleterre en possession d'un Traité, quel qu'en soit le prix pour le Canada.»

*Life of Sir John A. MacDonald,*  
par Joseph Pope, Vol. 2, p. 105.

In 1867, United States purchased Alaska from Russia for the sum of \$7,000,000. One of the senators stated that it was the beginning of the purchases. Rupert's Land, Prairie Provinces, was later available for purchase from Hudson's Bay Company for £325,000. The Canadian Government became concerned. It was, therefore, confronted with two problems, the building of transcontinental railway and settlement. In March, 1891, Edward Baake visited the West. He described it as, "empty West, empty still."

### *Development of Immigration Policy*

During the debate on acquisition of Rupert's Land and North-Western Territory, Sir John A. Macdonald thus addressed the House:

"... It has consequently always been the political cry in Western Canada that this country must be obtained. ... There is no use in saying that we have enough land already. ... If offered to the United States—the recent purchasers of a tract of ice adjoining—can we doubt that they would consent to pay for it an amount equal to the whole debt of Canada four times over? It was but the absorbing interest of the late internecine war that prevented the country from having been overrun already."

Memoirs of Sir John A. Macdonald by Sir Joseph Pope, The Musson Book Company Ltd., Toronto, p. 398-399.

When Sir Clifford Sifton became the Minister of the Interior he immediately set about formulating immigration policy.

"Clifford Sifton took to Ottawa a clear idea of what, in his opinion, ought to be done if Canada was to escape from the doldrums in which the country had, for years, been becalmed. *The first thing to do was to settle the empty West with producing farmers; this was also the second, third, fourth and fifth thing to do.* Solve the problem of how to get people of the right kind into the West and keep them there, and the problem of national development was also solved; if the West remained empty every expedient to restore prosperity would be futile."

Clifford Sifton in Relation to His Times, John W. Dafoe, The Macmillan Book Company of Canada Limited, 1931, p. 131.

The policy adopted is described in the following passage:

"Settle! . That was the keyword of the whole programme. If a man would settle on the land and seriously devote himself to the business of produc-

En 1867, les États-Unis achètent l'Alaska de la Russie pour la somme de sept millions de dollars. Un sénateur déclare à cette occasion qu'il s'agit du début de l'ère des acquisitions. La Terre de Rupert, dans les Prairies, est ensuite mise en vente par la Compagnie de la Baie d'Hudson pour 325,000 livres sterling. Le gouvernement canadien s'émeut, et se trouve donc confronté avec deux difficultés, soit la construction d'un chemin de fer transcontinental et la colonisation. En mars 1891, Edward Baake visite l'Ouest et le décrit en ces termes: «Ouest vide, toujours vide».

### *Élaboration d'une politique d'immigration*

Au cours du débat sur l'acquisition de la Terre de Rupert et des Territoires du Nord-Ouest, Sir John A. Macdonald déclare devant la Chambre:

«... C'est ainsi que le slogan politique de l'Ouest du Canada a toujours été de réclamer le rattachement de cette région... Il est inutile de prétendre que nous possédons déjà assez de terres... Si l'offre aux États-Unis, qui se sont récemment portés acquéreurs d'une parcelle de glace, nous pouvons nous douter qu'ils consentent à verser une somme quatre fois supérieure à l'ensemble de la dette du Canada? Seule l'attention soutenue accordée à la dernière guerre intestine a pu éviter que le pays soit déjà envahi.»

(Memoirs of Sir John A. Macdonald, par Sir Joseph Pope, The Musson Book Company Ltd., Toronto, 398-399).

Lorsque Sir Clifford Sifton devint ministre de l'Intérieur, il entama immédiatement l'élaboration d'une politique d'immigration.

«Clifford Sifton vint à Ottawa avec une idée claire de ce qui devait être fait pour que le Canada échappe au marasme qui le guettait depuis plusieurs années. *La première chose à faire était de coloniser l'Ouest désertique avec des agriculteurs; ce qui était d'ailleurs également la deuxième, troisième, quatrième et cinquième chose à faire.* Résoudre le problème du peuplement de l'Ouest, du maintien des colons équivalait à résoudre le problème du développement national; si l'Ouest demeurait inhabité, toute initiative en vue d'établir la prospérité serait inutile.»

(Clifford Sifton in Relation to his Times, John W. Dafoe, The Macmillan Book Company of Canada Limited, 1931, p. 131).

La politique adoptée est énoncée dans l'extrait suivant:

«S'établir... Voilà le mot-clé de l'ensemble du programme. Si un particulier décidait de s'établir sur une terre et de se mettre sérieusement à l'œuvre,



tion, the whole Department of Interior, from the Minister down to the youngest office boy, was at his service. If he was white man, in both senses of the word, he could come from anywhere in the world and he was made welcome, and put to work with no questions asked as to his race, his religion, his language or previous conditions of servitude. . . But under the new regime John Doe was a human being and a valued customer; and in the practices of the department there was an approximation to the retain business philosophy that the customer is always right."

Ibid, p. 136.

Despite the liberal immigration policy of Canada it did to attract settlers. The Western European governments did not want to see their citizens emigrating to Canada. Their countries were being industrialized.

"Every emigrant who was induced to leave Germany, Austria, or Russia was so induced by an evasion of the emigration laws prevailing in such countries, and he could, generally speaking be cured in no other way."

*Life of Lord Strathcona and Mount Royal, Beckles Willson, Cassell and Company Limited, 1915, p. 9.*

In France we have been getting more emigrants during the last two or three years, but by the laws and regulations in force, emigration is not allowed except by vessels sailing from French ports. Therefore in the past, except occasionally, when vessels have left France direct to Canada, our chances of getting emigrants has been comparatively small."

Ibid, p. 492.

With reference to the obstacles put in the way of emigration to Canada, I have many proofs that the Austrian Government, by often declining passports to intending immigrants, hinder them from leaving the country. In addition, the German lines have never given guarantee to the Russian Government for all passengers from Austria and Russia. This hinders the passage of such people across the frontiers and rough Prussia."

Ibid, p. 493.

There was emigration to Canada favoured in Great Britain. In June, 1899, Lord Strathcona wrote to Mr. Chamberlain:

"They say that we are draining Great Britain of its best blood in order to build up and strengthen

tâche, tout le ministère de l'Intérieur, du ministre au dernier des commis, était à son service. S'il était un homme blanc et loyal, il était bien reçu et mis au travail quelle que soit son origine, sa race, sa religion, sa langue ou sa condition sociale antérieure . . . Mais sous le nouveau régime, M. Dupont était à la fois un être humain et un client estimé, et le ministère établissait un rapprochement avec la notion de l'homme d'affaires qui prétend que le client a toujours raison. »

Ibid. p. 136

En dépit de sa généreuse politique d'immigration, le Canada n'attirait pas de colons. Les états de l'Europe occidentale ne favorisaient pas l'émigration de leurs ressortissants vers le Canada, car ils étaient en pleine période d'industrialisation.

«Chaque émigrant qu'on parvenait à convaincre de quitter l'Allemagne, l'Autriche ou la Russie était ainsi attiré en contournant les lois de l'émigration de son pays d'origine; c'était en général la seule façon de lui permettre de s'établir au Canada.»

*(The Life of Lord Strathcona and Mount Royal, Beckles Willson, Cassell and Company Limited, 1915, p. 489).*

«Nous avons reçu un plus grand nombre d'émigrants français au cours des deux ou trois dernières années, mais les lois et les règlements en vigueur ne permettent à l'émigrant de quitter le pays qu'à bord de navires appareillant de ports français. C'est ainsi qu'autrefois, à de rares exceptions près, nous n'avions que peu d'occasions d'accueillir des émigrants voyageant sur des navires qui assuraient la liaison directe France-Canada.»

Ibid. p. 492.

«En ce qui a trait aux obstacles destinés à freiner l'émigration vers le Canada, je possède de nombreuses preuves indiquant que le gouvernement autrichien empêche ses ressortissants de quitter le pays en leur refusant un passeport. En outre, les lignes de transport allemandes se portent garantes auprès du gouvernement russe pour toutes les personnes venant d'Autriche ou de Russie. Cette initiative entrave le passage de ces gens aux frontières et par la Prusse.»

Ibid. 493.

La Grande-Bretagne n'était guère davantage en faveur de l'émigration au Canada. En juin 1899, Lord Strathcona écrivait à M. Chamberlain:

«Certains prétendent que nous drainons les forces vives de la Grande-Bretagne afin de bâtir et de

the Colonies. But I venture to express my conviction that the strength of the colonies is Great Britain's strength, and that if ever the need should arise these same young men will return with their patriotism increased and invigorated, rather than weakened, to give their help to the Mother Country."

Ibid, p. 506

In the United States the Canadian Government advertised for settlers and by 1902 advertisements were appearing regularly in some 7,000 agricultural papers with an aggregate circulation of 7,000,000. The results were disappointing.

The immigration of Ukrainians to Canada antedated Sifton's position as Minister of Department of Interior. However, Mr. Sifton was convinced that these people would make desirable settlers for Western Canada, and his agents were after. He said, "*I think a stalwart peasant in sheepskin coat, born on the soil, whose forefathers have farmed for ten generations, with a stout wife and a half-dozen children, is good quality.*" Despite the restriction placed by the Austrian Government every effort was made to induce Ukrainians to emigrate to Canada.

Here is how the scheme was operated as explained by Lord Strathcona:

"All agents claim that they have been active in organizing the movement from Galicia. They say that they have obtained from the people who have already emigrated, and in other ways an immense number of addresses in the country, and that they have been in correspondence with these people for months past, sending them letters pamphlets. They have agents working for them surreptitiously.

Of course the law will not permit anything in the direction of directly encouraging emigration, and these sub-agents are generally peddlars, hawkers and others, who are going about the country and in that way disseminate quietly but effectively quantities of literature. They have also spent considerable sums in advertising, such as law permits. Although it is quite possible they may exaggerate their efforts and their expenditure, there is no doubt in my mind that they have been spending both time and money in the endeavour to increase the business from Galicia.

At the same time, it is only right for me to add that they all appear to have been in communication with professor Oleskow, and to have pecuniary consideration in the event of him work-

renforcer les colonies. Je me permets cependant d'exprimer ma conviction que la puissance des colonies est celle de la Grande-Bretagne et qu'en cas de besoin, ces mêmes jeunes hommes, animés d'un patriotisme accru et revigoré, retourneront à la défense de la mère patrie.»

Ibid. p. 506

Aux États-Unis, le gouvernement canadien entreprit une campagne de publicité afin de recruter des colons. En 1902, des annonces étaient publiées régulièrement dans quelque 7,000 publications agricoles circulant à 7 millions d'exemplaires; les résultats furent décevants.

L'immigration des Ukrainiens au Canada précéda la nomination de Sifton au poste de ministre de l'Intérieur. Ce dernier était cependant convaincu que l'établissement serait souhaitable dans l'Ouest canadien et ses représentants s'efforçaient d'en assurer le recrutement. Il déclara: "*Je crois qu'un robuste paysan venu de peaux de mouton, né sur la ferme, dont les ancêtres ont travaillé le sol depuis de nombreuses générations, et accompagné d'une épouse vaillante et d'une douzaine d'enfants, est de bonne souche.*" En dépit des restrictions imposées par le gouvernement canadien, tout était mis en œuvre pour attirer des Ukrainiens au Canada.

Voici quelle était, expliquée par Lord Strathcona, la manière de procéder:

"Tous les représentants prétendent qu'ils ont organisé activement l'émigration de Galicie. Selon eux, ils ont obtenu de personnes ayant déjà émigré des adresses de diverses autres façons un nombre considérable d'adresses au pays, et ils entretiennent depuis plusieurs mois une correspondance avec ces gens, en leur envoyant de la publicité. Ces représentants ont des agents clandestins à leur service.

Il est évident que la loi ne permet pas d'encourager directement l'émigration, et ces agents sont généralement des colporteurs, des marchands ambulants et autres qui sillonnent le pays en répandant avec discrétion mais très efficacement un important volume de matériel publicitaire. Ils ont également dépensé des sommes considérables en publicité, dans la mesure où la loi le permet. Il est possible qu'ils exagèrent la nature de leurs efforts et de leurs dépenses, mais je suis persuadé qu'ils ont consacré du temps et de l'argent en vue d'un accroissement de l'émigration de Galicie.

Par ailleurs, je dois reconnaître qu'ils semblent tous avoir été en contact avec le professeur Oleskow, et semblent envisager une question pécuniaire dans le cas où il travaillerait par l'entremise

ing through their particular agencies. Of course, none of them know of our arrangement with him, but in any case, in order to retain their business, they would not hesitate to minimize his efforts."

*The Life of Lord Strathcona and Mount Royal, Beckles Willson, Cassell and Company Limited, p. 497*

Professor Oleskow visited Canada and when he returned to Galicia became a subsidized agent for the Canadian Government. He warned the prospective emigrants of the hardships they will have to face in Canada. On the other hand the other agents acquired by the Canadian High Commissioner in London and the shipping lines presented Canada to the people as land flowing with milk and honey" but failed to tell them about the cows and bees with them. This created a heart breaks which could have been avoided.

The following is a translation of a letter from a Ukrainian settler in Canada, published in a journal in Galicia:

"Those will not be forgiven through whom I sold my liberty, left my ancestral land and landed in Canadian abyss. I, former landowner, intended to send my children to gymnasia so that they would become educated and loyal sons of Ukraine. But due to the actions of the agents I brought them to cold Canada where they have to work very hard while, the agents live comfortably in Galicia."

It must not be overlooked that North Atlantic Trading Company was paid \$5. per head of the family of 2. for each additional member of the family.

In spite of the hardships and misrepresentations the emigrants prospered:

The Ukrainian first arrives in the country with as few worldly possessions as when he first landed on this planet, but poverty combined—as in his country—generally is—with industry as well as patience is a serious drawback. The man of the family puts up a hut or hovel, if you like to call it so, installs his wife and children, and then goes off to work, probably employed on a railway line. During his absence his wife and such of his children as are not mere infants set to work on the farm. Having neither horse, ox or plough they do the best they can with the humble spade, and grow a little crop of rye, oats or potatoes. The frugal emigrant returns in the fall of the year with every cent he is able to save out of his earnings, and the ox is bought that he is thus able to buy means a vast improvement in cultivation and production in the second

year of their services respectively. Aucun d'eux ne connaît évidemment la nature de notre entente avec lui, mais, à toute fin pratique, ils n'hésiteraient pas à minimiser ses réalisations pour conserver leur situation.»

*The Life of Lord Strathcona and Mount Royal, Beckles Willson, Cassell and Company Limited, p. 496-497.*

Le professeur Oleskow visita le Canada puis, dès son retour en Galicie, il devint un agent subventionné par le gouvernement canadien. Il avertit les personnes qui envisageaient d'émigrer au Canada des épreuves qu'elles y attendaient. Par contre, les autres agents recrutés par le Haut-Commissariat canadien à Londres et par les compagnies de navigation présentaient le Canada comme un pays de cocagne, sans toutefois leur dire d'apporter avec eux le nécessaire pour remplir cette corne d'abondance. Cette façon d'agir entraîna de nombreuses déceptions qui auraient pu être évitées.

Le texte suivant est la traduction d'une lettre d'un immigrant ukrainien établi au Canada et publiée dans un journal d'Iviv (Galicie).

«Je ne pardonnerai pas à ceux qui m'ont incité à vendre ma propriété, à quitter la terre de mes ancêtres et à plonger dans le gouffre canadien. Ancien propriétaire, j'avais l'intention d'envoyer mes enfants au collège afin de les éduquer et d'en faire de loyaux sujets de l'Ukraine. Le pouvoir de persuasion des agents m'a entraîné à les exposer au froid canadien dans lequel ils doivent travailler très dur tandis que ces agents, eux, vivent confortablement en Galicie.»

Par ailleurs, on ne doit pas oublier que la *North Atlantic Trading Company* recevait 5 dollars par chef de famille et 2 dollars par membre de la famille émigrant au Canada.

En dépit des déceptions et d'un abus dans la présentation de faits erronés, les colons jouissaient progressivement d'une certaine prospérité:

«L'Ukrainien arrive au pays à peu près aussi dénué qu'au jour de sa naissance mais la pauvreté, qui le caractérise généralement, alliée à un esprit industrieux et à la patience, ne constitue pas un sérieux obstacle. Le chef de famille construit une maison, ou une mesure si vous préférez, y installe sa femme et ses enfants, puis se met à la recherche d'un travail, soit généralement celui de manœuvre sur un chantier de construction de chemin de fer. Durant son absence, sa femme et les enfants qui ne sont pas en bas âge cultivent la terre. Sans chevaux, sans bœufs ou sans charrue, ils se contentent d'une humble pelle et obtiennent une mince récolte de seigle, d'avoine ou de pommes de terre. Le père retourne au foyer à l'automne en possession de toutes les économies qu'il a pu réaliser; le bœuf et la charrue qu'il est ainsi en mesure



year. Many a Ukrainian farmer to-day has from 20 to 200 acres under crop, and from 10 to 100 head of livestock. They may be miles from any town or railway station, but the Ukrainian does not say it is no use to grow grain for sale. In winter he loads his produce on a rough sleigh, and sets out for the nearest market, no matter what the distance may be. At night he saves hotel or "stopping Place" charges by sleeping on the snow beside this sleigh. I have heard of men who thought nothing of a fortnight's journey under these conditions. It can easily be imagined that in three or four years such man is poor no longer."

"New Canada & New Canadian, Kennedy, 1907, p. 126-127.

It is evident that the Ukrainian settlers were prepared to work hard in order to succeed. Frequently they were referred to as the "men in sheepskin" coats. However, their level of education reflected the level of education as it existed at that time in Galicia (Western Ukraine which was part of Austria-Hungary). Even if some of them were illiterate this does not mean that they were not intelligent. They appreciated the freedom afforded them in Canada.

The Ukrainian settlers made their contribution to the development of Canada. They not only cleared the land and tilled the soil but they also found the time and the means to provide for their cultural and spiritual life. Just as fast as the land was brought under cultivation the settlements were dotted with Ukrainian churches for worship and community halls were built for cultural enjoyment. Discussion meetings, amateur theatres, choirs and libraries were established. Residential institutes in cities like Winnipeg, Saskatoon and Edmonton was established for students who were attending high schools and universities. The concern was education both cultural and how to earn a living. Ukrainian culture was thus becoming the culture of those parts of Canada where the Ukrainians were settled. There is no justification to the claim that the communities settled by Ukrainians or any other ethnic groups should be compelled to accept Anglo-Saxon or French culture as their native culture.

In serving their country, Canada, they were not found wanting. During the First World War they enlisted in thousands. Filip Konowal was awarded the Victoria Cross. Dr. J. T. M. Anderson, Inspector of Schools and later Premier of Saskatchewan writes:

d'acheter signifient une augmentation considérable la superficie arable et de la production au cours de deuxième année. Nombreux sont les cultivateurs ukrainiens possédant aujourd'hui de 20 à 200 acres terres cultivées et de 10 à 100 têtes de bétail. Quelle que soit la distance de la ville ou de la gare voisine, l'agriculteur ukrainien n'en cultive pas moins des céréales. En hiver, il charge ses produits sur un traîneau rudimentaire et s'achemine vers le marché le plus proche, quelle que soit la distance à parcourir. La nuit, il économise les frais d'hôtel ou d'auberge en couchant sur la neige à côté de son traîneau. J'ai entendu parler de certains d'entre eux qu'un voyage de quinze jours dans ces conditions ne rebutait pas. Il est évident qu'après trois ou quatre années, un homme de ce genre n'est plus dans la misère.»

"New Canada & New Canadian, Kennedy, 1907, p. 126-127.

Il ne fait aucun doute que les colons ukrainiens étaient prêts à travailler ferme pour réussir. On avait souvent surnommé «les hommes à la peau mouton». Leur niveau d'enseignement reflétait toujours celui qui existait à l'époque en Galicie (Ukraine l'Ouest qui faisait partie de l'Autriche-Hongrie). Le fait que certains étaient illettrés, cela ne les empêchait pas d'être intelligents; ils étaient conscients de la liberté qui leur était offerte au Canada.

Les colons ukrainiens ont fourni leur part à la mise en valeur du Canada: non seulement ont-ils défriché et cultivé le sol, mais encore ont-ils trouvé le temps et les moyens de cultiver leur vie culturelle et spirituelle. Dès que les églises ukrainiennes et les centres communautaires surgissaient au même rythme que la mise en valeur des terres, et on vit apparaître les discussions publiques, les troupes de théâtre amateur, les chorales et les bibliothèques. Des internats furent créés à Winnipeg, Saskatoon, Edmonton et autres villes pour accueillir les étudiants des écoles secondaires et des universités. L'enseignement prenait une signification particulière tant sur le plan culturel que professionnel. La culture ukrainienne devenait ainsi la culture des secteurs du pays peuplés d'Ukrainiens. Rien ne justifie l'assertion que les agglomérations fondées par les Ukrainiens ou par quelque autre groupe ethnique devraient être forcées d'accepter la culture anglo-saxonne ou française comme leur culture d'origine.

Lorsqu'il s'est agi de servir leur pays, le Canada, ils ont répondu à l'appel. Au cours de la Première Guerre mondiale, ils se sont enrôlés par milliers. Filip Konowal a été décoré de la Croix de Victoria. M. J. T. M. Anderson, inspecteur d'école et futur premier ministre de la Saskatchewan remarquait:

in Northern Alberta, of two battalions recruited now fighting overseas contained eighty per cent of Ukrainians and the other sixty-five per cent, all of them, or their fathers, were born in Galicia, in Austria. The former of these battalions was known as the Irish Guards"

*The Education of the New Canadian*, J. T. M. Anderson, J. M. Dent & Sons Ltd., Toronto, 1918, p. 61

During the Second World War over 40,000 Canadians of Ukrainian descent served in Canadian armed forces.

### *and, Educational and Linguistic Concerns:*

J. T. M. Anderson has this to say:

"Shudder as we Anglo-Saxons may at the thought of it, our descendants are more likely to marry Poles, or Bohemians or Ukrainians or Russians, as we now call them. We must assume a different attitude on this question. The superintendent of a city school recently refused to engage a teacher who was an honor graduate in English and History, and thoroughly qualified, "because he had a foreign name, and the parents might not like it. It would be useless for a Yaremovitch, a Bojarski, a Basarabowicz, or a Niemczuk to apply for the majority of the schools in English speaking districts, no matter how excellent their qualifications might be; and yet the people of these same English-speaking districts will spend hours and days and weeks worrying about racial assimilation."

Ibid, p. 158.

It must be admitted that much has been done to date discrimination but with passing the Official Languages Act and inventing the "founding races" it would seem that the pendulum of discrimination is beginning to swing in the wrong direction.

Perhaps we should accept a concept of a Canadian as suggested by Prof. W. L. Morton:

"Canada is united at the top by allegiance. Because Canada is a nation founded on allegiance and not on compact, there is no process in becoming Canadian akin to conversion, there is no pressure to uniformity, there is no Canadian way of life. Anyone French, Irish, Ukrainian or Eskimo, can be a subject of the Queen and a citizen of Canada

"Sur les deux bataillons recrutés dans le nord de l'Alberta et actuellement engagés outre-mer, l'un compte quatre-vingt pour cent et l'autre soixante-cinq pour cent d'Ukrainiens tous nés, ou dont le père est né, en Galicie, en Autriche. Le premier de ces bataillons était connu sous le nom de «*The Irish Guards*».

*The Education of the New Canadian*, J.T.M. Anderson, J.M. Dent & Sons Ltd., Toronto, 1918, p. 61.

Au cours de la Seconde guerre mondiale, plus de 40,000 Canadiens de descendance ukrainienne ont servi dans les forces armées canadiennes.

### *Questions de culture, d'éducation et de langue:*

M. J.T.M. Anderson remarquait:

"Bien que nous en ayons le frisson rien que d'y penser, il est fort probable que nos descendants épouseront des Polonais, des Bohémiens ou des Ukrainiens, que nous appelons maintenant des Russes. Nous devons adopter maintenant une toute autre attitude à cet égard. Le directeur de l'école d'une certaine ville a refusé dernièrement d'engager un enseignant diplômé avec mentions en Anglais et en Histoire, par ailleurs parfaitement qualifié, «parce qu'il avait un nom étranger et que les parents ne le verraient peut-être pas d'un très bon œil». Il est inutile qu'un Yaremovitch, un Bujarski, un Basarabowicz ou un Niemczuk présente une demande dans la majorité des écoles des districts de langue anglaise, quels que soient leurs titres professionnels; et pourtant, les citoyens de ces mêmes districts de langue anglaise passent des jours et des semaines à discuter de l'assimilation raciale.»

Ibid. P. 158.

On doit admettre que des progrès considérables ont été réalisés dans la lutte contre la discrimination, mais il semble cependant que l'adoption de la Loi sur les langues officielles et l'invention de la notion des «races fondatrices» amorcent un mouvement rétrogradé dans cette lutte.

Nous devrions peut-être adopter la notion du Canadien telle que présentée par le professeur W. L. Morton:

"L'unité du Canada est essentiellement une question d'allégeance. Étant donné que le Canada est une nation fondée sur l'allégeance et non sur un accord, il n'y a aucun moyen de devenir Canadien ressemblant à une conversion, aucune pression tendant vers l'uniformité, aucun mode de vie typiquement canadien. Toute personne d'origine

without in any way changing or ceasing to be himself. This is a truth so fundamental that it is little realized and many, if not most Canadians would deny its truth, but it is central to any explanation or understanding of Canadian nationhood."

The Canadian Identity, W. L. Morton, (1961)  
The University of Toronto Press, University of  
Toronto, Toronto, . . . p. 85.

In the Canadian Constitution there must be definition of Canadian citizen. It must clearly define that there are two languages of communication in Canada between the Federal Government and its citizens but there are other languages recognized as Canadian because they are used by Canadian Citizens. How does one explain the fact that Canadian citizen, a third or fourth generation Canadian, uses a language as his mother tongue which is neither English or French. It is a foreign language or is he a second rate Canadian Citizen. A further clarification of the problem—in the Winnipeg Tribune, Wednesday, September 9, 1970, there is an article on editorial page written by Val Werier, "An Unusual retreat near the city". It states:

"They have excellent facilities with grills oven and stoves and water, and tables. By the picnic sites we have many foreign tongues. Immigrants love the parks . . ."

Is any language not English or French a foreign tongue and anyone using a "foreign tongue", immediately to be listed as "immigrant". There must be a place in the Canadian Constitution or an amended British North American Act that Canadian citizens who use other languages than English and French in personal conversation as well as consider them as their mother language, not be considered as immigrants or foreigners.

There is active discussion and serious consideration to a Canadian Charter of Human Rights. This should be an improvement over the present "Canadian Bill of Rights." The Canadian Bill of Rights sets out to define the freedoms which every Canadian is entitled to enjoy. However, it omits "Cultural Freedom".

With the development of modern technology, transportation, communication and mass media the individual, particularly minorities, may be prevented from enjoying their cultural heritages. The schools have become factories in their size and cater to majority, the radio and television cater exclusively to majority the newspaper and magazines equally rely on

française, irlandaise, ukrainienne ou esquimaue pour être sujet de la Reine et citoyen canadien sans avoir à perdre quoi que ce soit de son identité. S'agit d'une vérité tellement fondamentale qu'on n'y prête guère attention et que de nombreux Canadiens, sinon la majorité, en nieraient l'évidence, mais qui est cependant à la base de toute discussion touchant l'identité canadienne."

The Canadian Identity, W. L. Morton (1961)  
The University of Toronto Press, Université  
Toronto, Toronto, . . . p. 85.

La Constitution canadienne doit contenir une définition précise de la citoyenneté canadienne. Elle doit préciser clairement qu'il existe deux langues de communication entre le gouvernement fédéral et le public, mais qu'il existe également d'autres langues canadiennes puisqu'elles sont parlées par les citoyens canadiens. Comment peut-on expliquer qu'un citoyen canadien, de troisième ou quatrième génération, parle une langue natale qui n'est ni le français ni l'anglais? S'agit d'une langue étrangère, mais est-il pour cela un citoyen de deuxième ordre? Pour clarifier devant la question, on peut citer un article paru dans la page éditoriale du Winnipeg Tribune du mercredi 9 septembre 1970, sous la plume de M. Val Werier, et intitulé "An Unusual retreat near the city":

"Ils sont très bien installés avec grills, foyers, cuisinette et tables. Sur le terrain de pique-nique nous avons entendu parler de nombreuses langues étrangères. Les immigrants adorent les parcs . . ."

Est-ce que tout ce qui n'est pas français ou anglais doit être considéré comme langue étrangère et que toute personne qui parle une «langue étrangère» doit être qualifiée d'immigrant? La Constitution canadienne ou une modification de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique doit stipuler que le citoyen canadien qui parle une autre langue que le français ou l'anglais dans ses communications personnelles, et qui la considère comme étant sa langue maternelle, n'est pas un immigrant ou un étranger.

On parle beaucoup et on étudie sérieusement l'élaboration d'une Charte canadienne des droits de l'Homme; une telle initiative serait une nette amélioration sur l'actuelle «Déclaration canadienne des droits». Cette Déclaration définit les divers genres de libertés auxquels ont droit chaque Canadien, omettant toutefois la «liberté culturelle».

Par suite des nouveaux développements dans le domaine de la technologie, des transports, des communications et des moyens de diffusion au public, en particulier, notamment dans le cas des minorités, peut-être privé de son héritage culturel. Les écoles ont les proportions d'une usine et s'adressent à la majorité; la radio et la télévision s'adressent exclusivement à



me subscription. These have a tendency to deprive minority in a given area of cultural benefits. This is a particular concern where radio and television is concerned when sponsored or subsidized by the Government of Canada. If we truly respect the dignity of the "human being" we must take into consideration cultural background. There should be an opportunity for him or her to maintain and preserve his or her culture rather than be submerged by the majority. We must have with the hope that he will assimilate. Both radio and television are not only informative but also entertaining media. Yet the concern is only about the English and the French. No consideration is given to other ethnic groups. It must be stated unequivocally in the Canadian Charter of Human Rights that all Canadians have an inalienable right to preserve and propagate their culture. Where documentary, informative or entertaining media are subsidized by the Government of Canada due consideration must be given to subsidize other cultures besides English and French. This also applies to the preservation of languages. This must be an inalienable right. It is compatible with the principle of the dignity of human beings.

The Official Languages Act must be treated as an acknowledgment "The English and French languages are the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and Government of Canada, and all persons shall enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their uses in all institutions of the Parliament and Government of Canada." The other languages, other than English and French have a right of preservation and propagation. The Official Languages Act must not be used to propagate English or French culture. Mr. Duhamel, Chairman of advisory committee dealing with Official Languages Act, stated that he has surprised Mr. Duhamel is the will of the non-language groups across the country to maintain their culture and language even though it may be only a small membership.

"It's a little late" Mr. Duhamel adds. "Maybe we should have had this kind of thing 50 years ago... But now that we've started, we're finding that people are seeking help to reinvigorate their cultural life."

*Winnipeg Free Press*, Wednesday, September 2, 1970.

It must be noted that Mr. Duhamel states unequivocally that the Official Languages Act will "reinvigorate cultural life." Even where there is 10 per cent of the population of either French or English the Act will also reinvigorate the culture. In these bilingual areas the non-English and non-French Canadians

majorité, ainsi que les journaux et les revues qui comptent également sur le volume des abonnements. Cette façon d'agir tend à priver une minorité vivant dans une région donnée de certains avantages culturels et revêt un intérêt particulier lorsqu'il s'agit de réseaux de radio ou de télévision dirigés ou subventionnés par l'État. Si nous voulons réellement respecter la dignité de l'être humain, nous devons tenir compte de son héritage culturel. Il devrait être en mesure de maintenir ou de conserver sa culture, plutôt que d'être submergé par la majorité dans l'espoir qu'il sera assimilé. La radio et la télévision ne sont pas uniquement des organes d'information, mais aussi des moyens de divertissement; cependant, on ne semble se préoccuper que des émissions françaises et anglaises, sans tenir compte des autres groupes ethniques. La Charte canadienne des droits de l'homme doit stipuler sans équivoque que tous les Canadiens ont le droit inaliénable de conserver et de diffuser leur culture. Lorsqu'il s'agit de moyens de documentation, d'information ou de divertissement subventionnés par le gouvernement du Canada, on doit veiller à ce que le français et l'anglais ne soient pas les seules cultures subventionnées. Cette règle s'applique également à la conservation de la langue, qui doit être un droit inaliénable. Cette façon d'envisager la chose est compatible avec le principe de la dignité de l'Homme.

La Loi sur les langues officielles doit être prise comme un document reconnaissant que «L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du Gouvernement du Canada; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du Gouvernement du Canada». Les autres langues ont droit d'être conservées et propagées. La Loi sur les langues officielles ne doit pas être un instrument de propagation de la culture française ou anglaise. Le président du comité consultatif des langues officielles, M. Duhamel, a déclaré qu'il avait été surpris de la volonté des groupes d'expression française du Canada de conserver leur culture et leur langue, bien qu'elles soient peut-être à moitié oubliées.

«Nous sommes un peu en retard», ajoute M. Duhamel. «Nous aurions peut-être dû y penser il y a une cinquantaine d'années... Toutefois, maintenant que nous avons commencé, nous constatons que les gens recherchent de l'aide pour donner un regain à leur vie culturelle.»

*Winnipeg Free Press*, mercredi 2 septembre 1970.

Il est à remarquer que M. Duhamel déclare clairement que la Loi sur les langues officielles donnera un regain à leur vie culturelle. Même lorsqu'il n'existe que 10 p. 100 de la population d'expression française ou anglaise, la Loi entraînera un regain de la culture. Dans ces districts bilingues, les personnes qui ne sont ni

will suffer. There will be no assistance to reinvigorate their cultures. There is no doubt that in time these bilingual districts will become unilingual districts. This is the attitude expressed in Vol. IV The Cultural Contributions of the Other Ethnic Groups, Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. The other ethnic groups will join either the Anglophones or Francophones. If there are to be bilingual districts then the percentage should be not less than 35 per cent.

### *Civil Rights:*

Sec. 93 (13) of British North America Act States:

#### Property and Civil Rights in the Province.

If Canada is to remain a united and one nation "Civil Rights" must become the exclusive jurisdiction of the Government of Canada. Although the Government of Canada has the power to disallow any legislation passed by the provincial government yet the government of Canada is reluctant to do so for political reasons. A case in point is the Manitoba School Question. Without taking sides in the issue, when the judgement was handed down by the Privy Council in *Brophy v. Manitoba*, 1895, A.C. 202 the decision was, "that the Governor-General in Council has power to make remedial orders in the premises within the scope of sub. sect. 3 of sec 22—e.g., by supplemental rather than repealing the legislation. "The Government of Canada failed to act and the issue is still unresolved in Manitoba. It has failed to "go away" with time. But where the province acted or passed ultra vires legislations, trenching on the powers of the Government of Canada, immediate action was taken, i.e. "Attorney-General for Alberta v. Canada, 1947 A.C. 503. (Alberta Bill of Rights Act). The provinces are working for uniformity of legislation. Civil rights is much to important to be left to individual provinces. It must become an all Canadian responsibility.

### *Recommendations:*

(1) In Canadian Constitution there must be a clause defining that mother language of a Canadian citizen may be any one of the languages of the world and that such languages are Canadian languages. The same applies to culture.

d'expression française ni d'expression anglaise auront souffrir. Aucune aide ne viendra donner de l'élan à leur culture. Il ne fait aucun doute que ces districts bilingues deviendront un jour ou l'autre unilingues. S'agit là de la notion exprimée dans le quatrième volume du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, intitulé «L'apport culturel des autres groupes ethniques». Les autres groupes ethniques se rallieront au groupe francophone ou anglophone. S'il doit exister des districts bilingues, le pourcentage ne devrait pas être inférieur à 35 p. 100.

### *Droits civils:*

L'art. 92 (13) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule:

#### La propriété et les droits civils dans la province.

Si le Canada doit demeurer une nation unie unique, les «droits civils» doivent relever uniquement du gouvernement du Canada. Bien que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de rejeter toute loi adoptée par un gouvernement provincial, il n'ose pas prendre l'initiative pour des raisons politiques. À cet égard, on peut mentionner la question des écoles en Manitoba. Sans vouloir prendre parti dans cette affaire, le jugement prononcé par le Conseil privé dans l'affaire *Brophy contre Manitoba*, 1895, A.C. 202 stipulait que «le gouverneur général en conseil a l'autorité d'ordonner des mesures réparatrices dans le cadre du paragraphe 3 de l'article 22, soit par exemple par des mesures supplémentaires plutôt que par l'abrogation de la loi.» Le gouvernement canadien n'a pas pris les mesures qui s'imposaient et le problème n'est pas encore résolu au Manitoba; il ne s'est pas estompé avec les années. En revanche, lorsque la province a agi ou a voté des lois de façon à empiéter sur les pouvoirs du gouvernement du Canada, les résultats ont été immédiats, soit par exemple dans l'affaire «Procureur général de l'Alberta contre le Canada, 1947 A.C. 503 (Loi sur la Déclaration des droits de l'Alberta). Les provinces cherchent à reformuler les lois; les droits civils sont beaucoup plus importants pour qu'ils soient laissés au gré de chaque province, et doivent être placés sous la responsabilité du pays tout entier.

### *Recommendations:*

(1) La Constitution du Canada doit contenir une clause stipulant que la langue maternelle d'un citoyen canadien peut être n'importe quelle langue parlée dans le monde et que ladite langue est une langue canadienne; cette disposition s'applique également à la culture.

Canadian Charter of Human Rights must recognize the dignity of human beings including the rights of cultural freedom and language and their development.

Official Languages Act, Sec .13 sub. sec. (2)(b) should be changed that the minority for establishment of bilingual districts should be 35 per cent instead of present 10 per cent.

All cultures if subsidized by the Government of Canada or other levels of governments must be subsidized in proportion to population. A proportion of funds made available for Official Languages must be made available for other languages.

(2) La Charte canadienne des droits de l'homme doit reconnaître la dignité de l'être humain, y compris le droit à la liberté et au développement de la culture et de la langue.

(3) Le paragraphe 2) (b) de l'article 13 de la Loi sur les langues officielles devrait être modifié de façon que le pourcentage exigé pour l'établissement d'un district bilingue soit porté de 10 à 35 p. 100.

(4) Toutes les cultures subventionnées par le gouvernement du Canada ou autres paliers officiels doivent être subventionnées proportionnellement à la population. Une partie des sommes consacrées aux langues officielles doit être mise à la disposition des autres langues.



## APPENDIX "J"

## BRIEF

submitted to

The Special Joint Committee of the  
Senate and House of Commons on the

## CONSTITUTION OF CANADA

by

CANADA PRESS CLUB

## APPENDICE «J»

## MÉMOIRE

présenté au

Comité spécial mixte du Sénat et  
de la Chambre des communes sur la

## CONSTITUTION DU CANADA

par

CANADA PRESS CLUB

The Canada Press Club of Winnipeg was organized in 1942, when the editors and publishers of the ethnic newspapers and periodicals in Winnipeg gathered "to study the way in which they could most effectively apply themselves to the immediate task of contributing to the War effort".

Since the termination of hostilities in 1945 and with the arrival of thousands of New Canadians, the 26 member publications of the Canada Press Club, have together accepted the responsibility of presenting and interpreting the Canadian Scene to its readers, as well as to gather and disseminate information which will lead to a better appreciation of the basic principles to which Canada is dedicated.

The Canada Press Club of Winnipeg is the only organization in this area with over 12 different ethnic groups represented in the common cause of dedication to fostering a better understanding of Canada amongst its peoples. It has succeeded in this regard where other similar organizations, in purpose, have failed.

The ethnic press has a significant position amongst Canadian news media. Significant, in that all its member publications do serve this special market with a patronage and understanding which only they individually are able to interpret to their respective ethnic groups. In almost 80 years of integration of hundreds of thousands of New Canadians into the fabric of the Canadian society and economy, this process has been facilitated and shortened to a great extent, by the conscientious efforts of the ethnic press. By publishing information about Canada and news of their respective societies, etc., the ethnic newspapers contribute greatly to a better understanding and appreciation of Canada.

Le *Canada Press Club* de Winnipeg a été fondé en 1942. A cette époque, les rédacteurs et les éditeurs journaux et périodiques des minorités ethniques de Winnipeg s'étaient réunis «pour étudier les moyens dont ils disposaient sur le moment pour participer efficacement à l'effort de guerre».

Depuis la fin des hostilités en 1945 et avec l'arrivée de milliers de néo-canadiens, les 26 publications, ont adhéré au club de la presse du Canada, ont assumé d'un commun accord la responsabilité de présenter et d'expliquer à leurs lecteurs la situation au Canada. Elles ont recueilli et de propager l'information qui permettrait de mieux apprécier les principes fondamentaux qui guident le Canada.

Le Canada Press Club de Winnipeg dont font partie plus de 12 groupes ethniques différents, est le seul organisme de la région qui a réussi là où d'autres organismes similaires ont échoué, à savoir : à créer une cause commune pour faciliter une meilleure compréhension du Canada par leurs membres.

Les journaux des minorités ethniques jouent un rôle important au sein des moyens d'information du Canada. Rôle important, du fait que toutes les publications, qui paraissent sous son égide, desservent un marché particulier avec un esprit de collaboration et de compréhension qu'elles seules sont capables d'acquiescer à leurs groupes ethniques respectifs. Par leurs efforts inlassables, les journaux des minorités ethniques ont grandement facilité et abrégé, pendant les 80 années, l'intégration de centaines de milliers de néo-canadiens dans la société et l'économie du Canada. Par la publication d'informations sur le Canada, les nouvelles de leurs propres sociétés, etc., les journaux des minorités ethniques ont grandement contribué à une meilleure compréhension et appréciation du Canada.

respective Governments both Federally and provincially as well as municipally, have long recognized the functions and importance of the ethnic newspapers. Unfortunately, when it comes to the matter of placing their respective Government's advertising, the ethnic press is often overlooked. The question of media selection etc., is left almost wholly with the respective Department's Advertising Agencies. In many cases the ethnic newspapers are let-down. Not only at a good number of these Advertising Agencies but also to use the more expensive mass media of television and dailies, etc. As a result it is not too frequent to find the ethnic newspapers overlooked by various Government advertising essential to all Canadians.

The ethnic groups of Canada have at all times freely and readily adjusted their own cultures to their duties in the land that had become their new homeland. Without hesitation they have admitted that the building of a united Canada, the moulding of a Canadian way of life, the democratic way of life, was paramount.

The ethnic groups have to make an immediate and to some extent a greater adjustment than the founding peoples. It was essential that there be a reasonable uniformity in that adjustment. Otherwise confusion and disunity might develop.

One in the ethnic groups is in a better position to lead in developing a uniformity of approach among the editors and publishers of the ethnic weekly and monthly publications. It could plainly be seen that it was imperative that the editors and publishers form an association of some kind where they would get an opportunity to know one another, compare views and seek to harmonize them. Only then could they properly qualify for that leadership.

The objective and constant aim of the Canada Press has always been to emphasize the adjustment the ethnic groups have to make to fit undoubted values in their new life to the All-Canada culture that is being developed.

The willingness of the ethnic groups to make this adjustment does not make them second class citizens. It actually makes it easier for them to accept the needed All-Canada approach—perhaps easier than it is to the two founding groups, the one because of a mother-country complex, the other because of a duty felt to fill a gap caused by their displacement by the country of origin.

There are no second class citizens in Canada, but there are towards cultures which the ethnic groups must live with them must be secondary to their duties in their new homeland, national and international.

Les autorités fédérales, provinciales ainsi que municipales ont depuis longtemps reconnu le rôle et l'importance des journaux des minorités ethniques. Malheureusement, elles oublient souvent la presse des minorités ethniques lorsqu'il s'agit de passer leurs commandes publicitaires. On laisse aux agences de publicité du ministère le soin quasi exclusif de choisir les modes de diffusion. Dans beaucoup de cas, on laisse de côté les journaux des minorités ethniques. Presque toutes les agences de publicité préfèrent se servir des techniques de diffusion plus coûteuses telles que la télévision, les quotidiens, etc. Il n'est donc pas rare qu'on néglige les journaux des minorités ethniques pour les commandes de publicité du gouvernement qui concernent au plus haut point tous les Canadiens.

Les groupes ethniques du Canada ont toujours, de plein gré et sans tergiverser, adapté leurs propres cultures aux fonctions que leur assignait le pays qui allait devenir leur patrie. Ils ont, sans hésitation, reconnu que l'édification d'un Canada uni et le façonnement d'un mode de vie démocratique, typiquement canadien, étaient de la plus haute importance.

Étant donné que l'effort d'adaptation des groupes ethniques doit être plus rapide et plus important que celui des peuples fondateurs, il faut que cette adaptation soit raisonnablement cohérente. Autrement, ce ne sera que confusion et division.

Dans les groupes ethniques, personne d'autre que les rédacteurs et les éditeurs des publications hebdomadaires ou autres n'est mieux placé pour instaurer cette unité d'action. Il était évident qu'il était quasi nécessaire que les rédacteurs et les éditeurs créent une association qui leur donnerait l'occasion de se connaître, de comparer leurs points de vue et de chercher à les harmoniser. Ce n'est qu'à ce moment qu'ils pouvaient prétendre assumer ce rôle de chef.

L'objectif et le but constant du club de la presse du Canada a été d'insister sur les efforts que devraient fournir les groupes ethniques pour adapter les valeurs incontestables de leurs cultures à celle du Canada qui leur sert de moule commun.

La volonté des groupes ethniques de s'adapter n'en fait pas des citoyens de seconde zone. Loin s'en faut. Il leur est réellement plus facile d'adopter une optique canadienne, plus facilement peut-être qu'aux deux peuples fondateurs, l'un parce qu'il souffre du complexe de la mère-patrie, l'autre parce qu'il sent l'obligation de combler le retard qu'avait provoqué son abandon par le pays d'origine.

Il n'y a pas de citoyens de seconde zone au Canada, mais les obligations qu'ont les groupes ethniques à l'égard des cultures qu'ils ont amenées avec eux doivent être secondaires par rapport aux obligations qu'ils ont

This training in adjustment is excellent not only for the ethnics but for all Canadians. Every individual citizen, every group, every Province in Canada, must learn to adjust their claims and their aspirations, no matter how worthy, and make them secondary to their duties towards Canada and her great potential as a nation. This is particularly necessary in these years of internal stress and strain.

One can widen the horizon. It is a training which every nation needs because of local wars and threats of wars which keep the world in a constant state of brinkmanship. Nations, no matter how powerful, must, in the world scene, make their aspirations secondary to a much needed duty to a world humanity.

The training and the adjustments which the ethnic groups in Canada have applied to themselves, and which are embodied in the objectives objectives of the Canada Press Club, are of universal value and should be made available throughout the world.

Because of the limited time and the absence of a number of our executive, it was most difficult for those present to make a formal presentation to this Joint Committee on the Constitution of Canada. We have, therefore, prepared and are pleased to present at this time on the attached sheet a list of resolutions which were passed by the Canada Press Club of Winnipeg for serious consideration by your Committee.

#### CANADA PRESS CLUB OF WINNIPEG

##### *Be it Resolved as follows:*

1. Canada is a bilingual country.
2. Our Canadian nation is made up of peoples of many cultural backgrounds. Therefore, it must be recognized that Canada is a multicultural country. This multi-culturalism must be given recognition in any new Constitution or amendments to the present Constitution.
3. The Ethnic Press of Canada feels very strongly that in spite of numerous presentations made in regard to the position of the Ethnic Press and their extensive services to the various commissions, to which our briefs and presentations have been made, they were almost completely ignored and in this regard we feel that these commissions are disregarding the multi-cultural nature of Canada.

dans leur nouvelle patrie, que ce soit à l'échelle national ou international.

Cet apprentissage d'adaptation est excellent non seulement pour les membres des minorités ethniques mais également pour tous les Canadiens. Chaque citoyen, chaque groupe, chaque province du Canada doit apprendre à mitiger ses prétentions et ses aspirations, quelle que soit leur importance, et à les subordonner aux obligations qu'il a à l'égard du Canada de sa puissance en tant que nation. Ceci s'impose particulièrement au cours de ces années de tension et de dissension.

On peut dépasser cette perspective et dire que c'est un apprentissage dont a besoin toute nation en raison des guerres locales et des menaces de guerre qui font que le monde se trouve constamment au bord du gouffre. Toutes puissances qu'elles soient, les nations doivent, à l'échelle du monde subordonner leurs aspirations aux obligations qu'elles ont à l'égard de toute l'humanité.

L'apprentissage et l'adaptation qu'ont mis en pratique eux-mêmes les groupes ethniques du Canada et qui sont repris dans les objectifs du Canada Press Club sont d'application universelle et devraient s'appliquer dans le monde entier.

En raison du peu de temps dont nous disposions, en raison d'un certain nombre de membres de notre bureau de direction, il a été assez difficile à ceux qui sont présents de remettre un document dans les formes voulues au Comité mixte sur la Constitution du Canada. Nous avons donc rédigé et nous sommes heureux de vous remettre maintenant, sur la feuille ci-jointe, une liste des résolutions que le Canada Press Club de Winnipeg a adoptées et sur lesquelles il désire particulièrement attirer l'attention de votre Comité

#### LE CANADA PRESS CLUB

##### *Il a été arrêté que:*

1. Le Canada est un pays bilingue.
2. La nation canadienne se compose de peuples d'horizons culturels multiples. Il y a donc lieu de considérer le Canada comme un pays pluriculturel. Toute nouvelle constitution ou toute modification à la constitution doit consacrer ce principe de pluralisme.
3. La presse des minorités ethniques du Canada estime très sincèrement qu'en dépit des nombreux mémoires dans lesquels elle voit définir son attitude et les grands services qu'elle a rendus aux diverses commissions auxquelles ont été remis nos mémoires exposés, on ne tient pas compte de son avis et elle estime qu'en agissant de cette façon, les commissions méconnaissent le caractère pluriculturel du Canada.



Further evidence of the failure of the Government of Canada to recognize the multi-cultural nature of the country is in their lack of incentive to take steps to implement representations to the Secretary of State and to the Canada Council in regard to assistance towards the continuation of the worthy and critical "Canada Ethnica" series of books in English and French.

The usefulness and value of international centres in different parts of Canada have been well established. We urge that this service be enlarged and that the central principle be considered in the extension of the service by the cosmopolitan nature of the people of Canada.

All immigrants must wait 5 years before they can become a Canadian citizen and excepting those from the United Kingdom, these immigrants must wait at least 5 years before they have the privilege of voting. We urge that the existing discriminatory measures against immigrants from elsewhere other than the British Isles, be removed from any new or revised Constitution.

4. Une autre preuve de l'incapacité du gouvernement du Canada à reconnaître le caractère pluriculturel de notre pays est le peu de bon vouloir qu'il manifeste pour prendre les mesures qui s'imposent pour faire appliquer les recommandations qu'il a adressées au secrétariat d'État et au Conseil des arts du Canada en ce qui concerne la continuation de la publication de la très intéressante série de livres historiques «*Canada Ethnica*» en anglais et en français.

5. Il n'est plus besoin de prouver l'utilité et l'intérêt des centres internationaux dans les différentes régions du Canada. Nous recommandons qu'on développe ce service et que ce développement se fasse en fonction de la nature cosmopolite du peuple canadien.

6. Tous les immigrants doivent attendre cinq ans avant d'obtenir la citoyenneté canadienne à l'exception des Britanniques. Ils doivent attendre au moins cinq ans avant d'avoir le droit de voter. Nous recommandons qu'on supprime, dans toute nouvelle constitution ou toute constitution modifiée, les mesures discriminatoires qui existent à l'encontre des immigrants qui ne viennent pas des Îles Britanniques.

## APPENDIX "K"

## BRIEF

submitted to

The Special Joint Committee of the  
Senate and House of Commons on the

## CONSTITUTION OF CANADA

by

The Jaycee Units of Metropolitan Winnipeg

## PREAMBLE

One of the basic tenets of the Canada Jaycees is "Canadianism". Each unit within the Canada Jaycees has undertaken to stimulate a vigorous Canadian national sentiment and to portray Canada for Canadians by making them more conscious and appreciative of their heritage and the Canadian way of life. Embraced within this is the recognition that change and progress in the Canadian Constitution and government policies are necessary in order to achieve a greater national unity. When the announcement was made that the joint committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada and the British North America Act would hold public hearings, the Jaycee Units in Metropolitan Winnipeg decided to submit a joint brief to the Committee. These units comprise Winnipeg, St. James-Assiniboia, St. Vital, St. Boniface, and Transcona.

In a newspaper article accompanying the notice of hearings there appeared the phrase "What do I want Canada to be?". It is to this question that this brief is directed. Some of the recommendations deal solely with government policy and do not necessarily require a constitutional amendment whereas other recommendations, in order to be implemented, would require making provision therefor in a constitution. This submission is not intended as an exhaustive review of all matters within the Committee's terms of reference but includes only those areas which we found topical and upon which we felt competent to comment in view of the limited preparation time between the announcement of the hearings and the submission of the brief.

## APPENDICE «K»

## MÉMOIRE

présenté au

Comité mixte spécial  
Du Sénat et de la Chambre des Communes

## CONSTITUTION DU CANADA

Par

Les J.C. du district de Winnipeg

## PRÉAMBULE

Un des principes fondamentaux des J.C. du Canada est le «Canadianisme». Les divers groupes qui appartiennent aux J.C. du Canada ont entrepris, les uns et les autres, d'éveiller un vigoureux sentiment national et de donner aux Canadiens une image véritable du Canada, en les rendant plus conscients, plus fiers aussi bien de leur héritage que du style de vie canadien. Or, cela implique la reconnaissance du fait que, si on veut obtenir une plus grande unité nationale, des changements et des améliorations doivent être apportés, à la fois, dans la constitution canadienne et dans la politique gouvernementale. Aussi, quand fut annoncé que le comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes tiendrait des séances d'auditions publiques sur la Constitution du Canada et la Loi pour l'Amérique du Nord britannique, les sections des J.C. pour le district de Winnipeg décidèrent de présenter conjointement un mémoire au Comité. Ces sections comprennent celles de Winnipeg, St. James-Assiniboia, St. Vital, St. Boniface et Transcona.

Dans un article de journal qui accompagnait l'annonce des auditions, on pouvait lire l'expression «Comment voulez-vous le Canada?». C'est à cette question que le présent mémoire essaie de répondre. Quelques-unes des recommandations qu'il contient concernent uniquement la politique gouvernementale et n'impliquent pas nécessairement des amendements constitutionnels tandis que d'autres, pour passer de la réalité, demanderaient que quelque chose soit fait à cet effet dans une constitution. Ce texte n'envisage pas procéder à une revue exhaustive de tous les sujets qui entrent dans les attributions du Comité mais il se limite aux domaines que nous avons jugé d'intérêt actuel et dans lesquels nous nous estimons qualifiés pour apporter nos idées, d'autant qu'il a

ch matters as the modernizing or clarifying of the  
ion of powers to ensure exclusive jurisdiction of  
Parliament of Canada over such matters as commun-  
ications, external affairs and the exportation of  
natural resources; or providing for concurrent jurisdic-  
tion in such matters as medical care and welfare or to  
bring teeth back into the Trade and Commerce  
Act, are all deserving of specific treatment and  
specific recommendations. It is regretted that it was  
not possible for us to give these items adequate  
consideration to enable us to make specific recommen-  
dations.

## INDEX

Summary of Recommendations

Monarchy

Canadian Sovereignty

Senate

Education

Bilingualism and Biculturalism

Immigration

le préparer dans le temps très limité qui s'est écoulé  
entre l'annonce des auditions et la présentation des  
mémoires.

Des sujets comme la modernisation et la clarification  
de la division des pouvoirs afin de réserver de façon  
effective au Parlement du Canada une juridiction  
exclusive sur des matières comme les communications,  
les affaires étrangères et l'exportation des ressources  
naturelles; ou encore l'octroi d'une juridiction associée  
dans des matières comme les soins médicaux, l'assis-  
tance sociale ou les freins à passer aux puissances de  
l'Industrie et du Commerce constitueraient certes des  
sujets dignes de considération et de recommandations  
spéciales. Il est à regretter qu'il ne nous ait pas été  
possible d'accorder à ces derniers points une attention  
suffisante pour nous mettre à même de proposer des  
recommandations en conséquences.

## INDEX

Sommaire des recommandations

La Monarchie

La Souveraineté canadienne

Le Sénat

L'Éducation

Le Bilinguisme et le biculturalisme

L'immigration

## SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

## Monarchy

the concept of the English Crown as the titular  
of the federal and provincial governments be  
maintained for the present.

## Canadian Sovereignty

that Canada develop and deal with its natural  
resources in such a way so as not to create vested or  
disputed interest in favor of foreign countries that may  
unduly obligate Canada to those other countries in  
the future.

that Canada attempt so far as is practicable to  
develop its resources without obligation to other countries its own  
resources and that such development be for  
economic purposes and advantage but without the  
risk of uncontrolled economic growth.

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

## I. La Monarchie

Que l'on conserve, pour le présent, le concept de la  
couronne anglaise comme le chef en titre du gouverne-  
ment fédéral et des gouvernements provinciaux.

## II. La souveraineté canadienne

1. Que le Canada développe et gère ses ressources  
naturelles d'une manière telle qu'on ne crée pas de  
dévolutions ou d'autres cessions d'intérêts, en faveur  
de pays étrangers, dont pourraient résulter pour le  
Canada, envers ces pays, des obligations irrévocables  
engageant l'avenir.

2. Que le Canada essaye, dans la mesure du possible,  
de développer ses propres ressources naturelles sans  
contracter d'obligation envers les autres pays et qu'un  
semblable développement réponde aux objectifs et aux  
intérêts de l'économie nationale mais sans s'aban-



donner pour autant à une croissance incontrôlée l'économie.

### III. The Senate

1. That the Senate be restructured so as to give each province equal voice in its affairs.

2. That each province elect or appoint its own representatives to the Senate.

3. That consideration be given to defining a new role for the Senate that will make equal provincial participation meaningful.

### IV. Education

1. That the subject matter of education be a dual federal/provincial responsibility in the same manner as "agriculture and immigration" is dealt with in Section 95 of the British North America Act.

### V. Bilingualism and Biculturalism

1. That the constitution provide that French and English be made national languages.

2. That the subject matter "language rights" be within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada.

3. That in the exercise of its jurisdiction with respect to "language rights" the Parliament of Canada implement bilingualism gradually through the schools in each province.

4. That the constitution make it clear that the term "language rights" includes the power to interfere directly and to trench upon any jurisdiction which a province may have with respect to education generally.

### VI. Immigration

1. That Canada institute a visa system for all persons entering Canada and that arrangements be made for the granting of visitors' visas valid for up to three months by immigration officials at all points of entry to Canada for those persons who are United States citizens or British subjects.

2. That contact be maintained with those persons entering Canada as visitors to insure that they do not illegally remain in Canada after the expiration of their visa.

3. That persons who enter Canada as visitors and who, while still in Canada, apply for "landed immigrant status" be in no better position with respect to the application than if they had made application for a

### III. Le Sénat

1. Qu'on réorganise le Sénat de sorte que chaque province reçoive voix égale au chapitre.

2. Que chaque province élise ou nomme ses propres représentants au Sénat.

3. Que l'on tente de définir de manière nouveau le rôle du Sénat de sorte que l'égale participation des provinces y reçoive une signification effective.

### IV. L'éducation

1. Que la question de l'éducation soit placée sous double responsabilité de la fédération et des provinces comme cela a lieu en matière d'«agriculture et immigration» selon les termes de l'article 95 de la Loi sur l'Amérique du Nord britannique.

### V. Bilinguisme et biculturalisme

1. Que la constitution prévoie que le français et l'anglais soient reconnus langues nationales.

2. Que la question «législation linguistique» soit sous l'exclusive juridiction du Parlement du Canada.

3. Qu'en exerçant sa juridiction en matière «législation linguistique» le Parlement du Canada ait à l'implantation graduelle du bilinguisme dans les écoles de toutes les provinces.

4. Que la constitution stipule clairement que le terme de «législation linguistique» comprend le pouvoir d'intervenir directement et d'empiéter sur tout domaine laissé à la juridiction de la province lorsqu'il concerne l'éducation en général.

### VI. Immigration

1. Que le Canada institue un système de visas pour toutes les personnes entrant en ce pays et que des dispositions soient prises pour que les autorités d'immigration puissent accorder, à tous les points d'entrée au Canada, des visas de visiteurs, valides jusqu'à trois mois à tous citoyens américains ou britanniques.

2. Que l'on garde contact avec ces ressortissants qui entrent au Canada comme visiteurs de manière à s'assurer qu'ils ne restent pas au Canada après l'expiration de leur visa.

3. Que les personnes qui entrent au Canada comme visiteurs et qui, pendant leur séjour, font une demande pour «une situation d'immigrant reçu» ne se trouvent pas en meilleure posture, eu égard à leur demande

led immigrant visa while resident in their country  
rigin.

### THE MONARCHY

nce 1867, the history of Canada has been eviden-  
by a slow but sure alienation from the United  
gdom. From the repeal of the *Colonial Laws  
dity Act*, the passing of the *Statute of Westminster*  
1931, the independent role in external affairs, the  
ing of the Supreme Court of Canada the Court of  
resort in 1949, our own flag, the stress on "O  
ada" as our National Anthem, have all added to  
estrangement. Inevitably the United Kingdom and  
ed the Crown has become more remote. With each  
ing generation, fortunately or unfortunately, deli-  
ng on how you view the matter, the English  
vn becomes more irrelevant.

the present time, passions are aroused for and  
ist the Monarchy. Those opposed to the Monar-  
have lived with it for many years and are probably  
to live with it for a few more years. Those persons  
favor the Monarchy hold deep emotional convic-  
, and should the Monarchy lose the place which it  
holds, the resultant disaffection of these people  
d create a climate which would certainly not be  
cutive to Canadian unity.

h each new generation, the high emotional feel-  
owards the Monarchy becomes less intense; in-  
it would not be surprising that if a poll was  
h amongst those persons between fifteen and  
ty-five years of age that a strong feeling of  
athy towards the Monarchy would be the result.

change in the position of the Crown as the titular  
of the governments in Canada is suggested at  
ime because of the consequent disunity. It is our  
ission that the trend towards alienation with the  
h Crown will continue to evolve naturally and  
concept will wither on the vine. When the vine is  
y cut, there will be little national trauma.

### CANADIAN SOVEREIGNTY

country has been blessed with an abundance of  
al resources in the form of minerals, timber,  
ood and water. The control of our natural  
rces which is already in the hands of American  
orations has been notoriously documented of  
The overt desires of our neighbor the the South  
establish a continental energy policy and oil policy  
re indications of a future threat to the Canadian

si elles l'avaient adressée de leur pays d'origine alors  
qu'elles y résidaient encore.

### LA MONARCHIE

Depuis 1867, l'histoire du Canada n'a cessé de  
manifester une lente mais indubitable distension de ses  
liens avec le Royaume-Uni. Depuis le rejet du *Colonial  
Laws Validity Act*, le vote du *Statute of Westminster*  
en 1931, la conduite indépendante des affaires exté-  
rieures, la constitution de la Cour suprême du Canada  
en cour de premier ressort en 1949, l'adoption de  
notre drapeau, l'accent mis sur l'«Ô Canada» comme  
hymne national, voilà autant de faits qui ont accru la  
séparation. Conséquence inévitable, le Royaume-Uni  
et même en vérité la Couronne sont devenus plus  
lointains. Au fur et à mesure que les générations se  
succèdent, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore,  
cela dépend des points de vue sur la question, la  
couronne anglaise devient plus inactuelle.

Des passions s'élèvent, en ce moment, pour ou  
contre la Monarchie. Ceux qui s'opposent à la Monar-  
chie ont vécu avec elle pendant de nombreuses années  
et sont sans doute capables de vivre encore avec elle  
quelques années de plus. Les gens qui tiennent à la  
Monarchie, lui gardent de profondes attaches senti-  
mentales et, si elle venait à perdre la place qu'elle  
occupe maintenant, la désaffection qui s'ensuivrait  
chez ces gens serait de nature à créer un climat qui ne  
serait certainement pas favorable à l'unité canadienne.

Chaque nouvelle génération voit baisser davantage la  
vigueur des sentiments qui s'attachaient à la Monar-  
chie; il ne serait pas surprenant, en vérité, qu'un  
sondage effectué chez les personnes âgées de quinze à  
vingt-cinq ans révélerait un violent sentiment d'anti-  
pathie envers la Monarchie.

Si on ne suggère aucun changement, pour le  
moment, dans la situation de la Couronne comme chef  
en titre des gouvernements au Canada, c'est à cause de  
la désunion susceptible d'en résulter. Mais nous avons  
l'impression que le courant vers une séparation crois-  
sante d'avec la couronne anglaise continuera d'avancer  
naturellement, et que le concept séchera sur pied.  
Quand en fin de compte on coupera le cep, la nation  
n'en ressentira guère de blessure.

### LA SOUVERAINETÉ CANADIENNE

Notre pays a été gratifié d'une abondance de res-  
sources naturelles sous forme de minéraux, de bois, de  
pâte à papier et d'eau. Le contrôle de nos ressources  
naturelles déjà tombé entre les mains de sociétés  
américaines a fait récemment l'objet de documents  
notoires. La volonté avouée que manifeste notre voisin  
médional d'organiser une politique énergétique et  
une politique pétrolière à l'échelle du continent, sont

control of its own natural resources. It is unquestioned that the United States not only covets our natural resources but actually requires them in order to maintain its position of economic dominance and the rate of expansion necessary to insure that there is no drop in the standard of living. (See "Projected Canadian Exports to U.S." attached)

Does Canada wish to take the position that we should only share our resources if the price is right from a dollars and cents point of view? It is submitted that this philosophy should have no place in current Canadian thinking. This is not to say that Canada ought under no circumstances sell its natural resources whether they be oil or water, to the United States; indeed, there are many occasions where it is right to do so. There are two caveats which must be in the forefront of any policy in this regard. The first is that the sharing of our natural resources with the United States must not make us irrevocably committed in the future to continue the supply—it must not give rise to what the Americans call "vested interests" which make it improper to cease to share. Canada must not be estopped from reclaiming for its own self its own natural resources. The second is that Canada should as far as possible exercise such influence upon the purchasers of our natural resources as will persuade them to take steps to prevent the pollution of the world environment which could result from a commitment to uncontrolled economic growth.

As far as possible, Canada should attempt to exploit its own natural resources in Canada, but again taking our lessons from galloping economic expansion in such places as United States and Japan, such exploitation should not be to the detriment of the environment.

Although these matters are perhaps inappropriate to be embodied in a constitution, it is our submission that our natural resources are for the benefit of mankind and ought not to be used indirectly to the detriment of humanity.

#### THE SENATE

At each Provincial Premier's Conference one hears from the West cries of discrimination by Ottawa

des signes patents de la menace qui plane sur le Canada quant au contrôle de ses propres ressources naturelles. Il n'y a pas le moindre doute que les États-Unis, et, seulement, convoitent nos ressources naturelles et encore en ont besoin pour maintenir leur prépondérance économique aussi bien que le taux d'expansion qu'exige le maintien du niveau de vie (Voir à ce propos la feuille ci-jointe sur « Les perspectives d'exportation canadiennes aux U.S.A. »).

Le Canada entend-il adopter la position qui consisterait à donner nos ressources en partage à la seule condition que le prix payé en dollars et en cents soit convenable? On se permet d'avancer que cette philosophie n'a pas de place dans la manière de penser qui prévaut à l'heure actuelle au Canada. Ceci revient pas à dire que le Canada ne devrait jamais vendre, sous aucun prétexte, ses ressources naturelles qu'il s'agisse d'eau ou de pétrole, aux États-Unis, car il y a de nombreuses circonstances, en vérité, où il bon de le faire. Mais il y a deux clauses de sauvegarde qui devraient se trouver au premier plan de toute politique en ce domaine. La première est qu'une participation des États-Unis à l'exploitation de nos ressources naturelles ne constitue pas de notre part un engagement irrévocable à en continuer indéfiniment la livraison dans l'avenir;—en d'autres termes cette participation ne doit pas provoquer ce que les Américains appellent une « dévolution d'intérêts », nous enlevons le droit d'y mettre un terme. Le Canada doit pouvoir revendiquer, pour son propre usage, les ressources naturelles qui lui appartiennent. La seconde clause est que le Canada devrait user de toute l'influence dont il est capable pour persuader les acquéreurs de nos ressources naturelles de prévenir, par des mesures efficaces, la pollution dont aurait à souffrir l'environnement si on s'abandonnait à une croissance économique sans contrôle.

Autant qu'il est possible, le Canada devrait essayer d'exploiter sur place, c'est-à-dire au Canada même, ses propres ressources, mais encore une fois nous devons retenir les leçons que nous donnent les expansions économiques galloperes comme celles des États-Unis ou du Japon, pour que l'exploitation ne se fasse pas au détriment de l'environnement.

Bien que ces questions ne soient peut-être pas celles qu'il convienne d'incorporer à une constitution, nous tenons à souligner que nos ressources naturelles sont des bienfaits pour les hommes et, par conséquent, ne devraient pas être utilisées, de manière indirecte, à leur détriment.

#### LE SÉNAT

Il n'y a pas une seule entrevue avec le Premier ministre de l'une ou l'autre province où l'on n'en



the West in favor of the East and in particular apparent appeasement of Quebec. Complaints at the concentration of industry and all federal government services in the East, inadequate tax equalization treatment, disparate sources of revenue between the provinces, the removal of the Air Canada Haul Base to Montreal, the underwriting of Expo losses to the tune of 250 million dollars, the rent cavalier treatment of those engaged in agriculture in the Western Provinces, the closing of the Air bases at Gimli and Rivers, et cetera, give to a westerner the impression that although all provinces are equal, some are more equal than others.

These mutterings of discontent may or may not have substance in fact, but the point is that there is no political mechanism in which the provinces are but a voice in the wilderness. What is needed is a return to the concept of the British North America Act of some truly national body that will give an adequate voice to the provincial interests.

It is suggested that the Senate might be such a body. It is not intended here to suggest specifics of a restructured Senate, but it is submitted that there should be equal provincial representation in the Senate.

It is a recommendation with nothing more would be a milkop in the absence of a redefinition of the role of the Senate in the management of the country's affairs. Let us bring back the original concept of the Senate as truly representing all regional jurisdictions. Provincial representation in the Senate ought not to be a reward for political service but each province should be empowered to elect or appoint its own representatives to a Senate for a fixed term. It is not suggested that the role of the new Senate should usurp the function of the House of Commons, however matters such as financial or regional incentive grants to industry, National Development Corporations and other matters dealing with regional or provincial disparity could be undertaken by the new Senate. In other words, the role of the Senate must be such that the provincial representatives can actually translate into action the interests of the provinces as opposed to the interests of political

des récriminations en provenance de l'Ouest au sujet de la discrimination dont ferait preuve Ottawa au détriment de l'Ouest et en faveur de l'Est, plus précisément pour obtenir un apparent apaisement au Québec. On se plaint de la concentration dans l'Est de l'industrie et de tous les services du gouvernement fédéral, de la défectueuse péréquation des impositions, de l'inégalité entre les provinces quant aux sources de revenus dont elles disposent, du transfert à Montréal des installations de contrôle d'Air Canada, des garanties accordées à Expo 67 pour couvrir ses pertes jusqu'à concurrence de 250 millions de dollars, du traitement apparemment cavalier dont sont victimes les populations agricoles des Provinces occidentales, de la fermeture des bases aériennes de Gimli et Rivers, etc., ce qui donne à un habitant de l'Ouest l'impression que si toutes les provinces sont égales, certaines cependant ont part plus que d'autres à l'égalité.

Nous ne savons si ces murmures de mécontentement sont fondés ou non dans les faits, mais il est sûr qu'il n'y a pas d'assemblée politique où les provinces ne soient plus qu'une voix dans le désert. Il est donc nécessaire de revenir au concept posé dans la Loi sur l'Amérique du Nord britannique, c'est-à-dire à celui d'un collège vraiment régional où les intérêts provinciaux pourraient faire entendre leur voix comme elle le mérite.

Nous suggérons que le Sénat pourrait être un tel collège. Certes nous n'entendons pas formuler ici des propositions précises pour la réorganisation du Sénat, mais nous nous permettons d'exprimer l'avis que les provinces devraient avoir au Sénat une égale représentation.

Semblable recommandation sans rien de plus serait un coup de bâton dans l'eau, si on ne redéfinissait pas le rôle du Sénat dans l'administration des affaires du pays. Qu'on revienne donc au concept originel du Sénat, qui faisait de celui-ci la représentation véritable de toutes les instances régionales. On ne devrait pas regarder l'accession au Sénat comme la récompense d'une carrière politique, mais il conviendrait d'accorder à chaque province le droit d'élire ou de nommer ses propres représentants, lors du renouvellement du Sénat, pour un terme défini. Nous ne proposons pas que le rôle donné au nouveau Sénat usurpe les prérogatives de la Chambre des Communes; toutefois des affaires comme les subventions d'encouragement à l'industrie sur le plan provincial ou régional, les Sociétés pour le développement du Canada ou encore des problèmes concernant les disparités régionales ou provinciales pourraient relever du nouveau Sénat. En d'autres termes, le nouveau Sénat devrait être établi de telle sorte que les représentants des provinces puissent défendre par une action effective les intérêts provinciaux, quand ceux-ci s'opposent aux intérêts du pouvoir politique.

## EDUCATION

Just as every Canadian ought to have the same standard of medical care, so too ought he to have the same educational opportunities. The "rich" provinces can afford better facilities, curriculum and teachers than can the less fortunate provinces. This applies at primary and secondary levels as well as at the college or university level.

In addition to the financial inequities, a problem encountered by many Canadians concerns the different curricula in the various provinces. Canadians are becoming more and more peripatetic and the number of inter-provincial moves has created a problem with many school age children. A uniform standard throughout Canada for basic subjects ought to be implemented. It is recognized that this may only be done through a strong central body.

In order therefore to equalize educational opportunities for all Canadians, to eliminate the problems that the varying curricula pose it is suggested that "education" be within the jurisdiction of the Parliament of Canada. It is recognized that it is inappropriate, impractical and unwise to give to the Parliament of Canada sole responsibility for education, therefore the subject matter ought to be subject to concurrent jurisdiction of both the provinces and the centre.

It is recognized that education traditionally has been selfishly guarded as a provincial right and that some refinement of the concurrent jurisdiction might be necessary in order to work out a viable division.

## BILINGUALISM AND BICULTURALISM

According to the 1961 census, 31 per cent of the Canadian population, or 5,540,346, was of French racial origin; the number being spread over the entire country with the greater concentration in the populated southern section of the province of Quebec.

There are approximately one million French Canadians living outside the Province of Quebec. It is not intended in this brief to restate those matters that have been exhaustively reviewed by the Federal Bilingualism and Biculturalism Commission, nor is it our intention in this supporting brief to defend bilingualism as such. It is our submission that unless bilingualism is promoted throughout Canada that the dissa-

## ÉDUCATION

De même que tous les Canadiens devraient recevoir des soins médicaux d'égale valeur, de même devraient bénéficier de chances égales en matière d'éducation. Les provinces «riches» peuvent s'offrir de meilleurs moyens, en fait de programmes et de maîtres, que les provinces moins privilégiées. Ceci vaut pour l'enseignement primaire et secondaire aussi bien que pour les collèges et universités.

S'ajoutant aux injustices financières, il existe un problème auquel viennent se heurter beaucoup de Canadiens: c'est celui des différences dans les programmes suivant les provinces. Les Canadiens deviennent de plus en plus péripatétiques et le nombre de changements de résidence interprovinciaux crée un problème pour de nombreux enfants d'âge scolaire. Il faudrait mettre au point une échelle uniforme de programmes à tout le Canada pour les questions fondamentales. On doit reconnaître que seul un vigoureux organisme central permettra d'atteindre cet objectif.

C'est pourquoi, de façon à égaliser les chances pour tous les Canadiens en matière d'éducation et à éliminer les problèmes que posent des programmes variés, nous suggérons que «l'éducation» soit comprise dans la compétence du Parlement du Canada. Sans doute doit reconnaître qu'il ne serait ni judicieux, ni sage de confier au Parlement du Canada la responsabilité exclusive en matière d'éducation. La question devrait relever, en conséquence, de la compétence commune aux autorités des provinces et du centre.

On doit reconnaître d'autre part que traditionnellement on a toujours voulu conserver l'éducation, l'esprit d'égoïsme, dans le domaine des droits provinciaux et qu'une révision de la juridiction commune pourrait bien s'imposer si l'on entend mettre en place une délimitation qui soit viable.

## BILINGUISME ET BICULTURALISME

Selon le recensement de 1961, 31 pour cent de la population canadienne, soit 5,540,346, était d'origine française; cette fraction s'est répandue dans le pays tout entier mais s'est surtout concentrée dans les régions méridionales de la province de Québec où la population est dense.

Il y a environ un million de Canadiens français vivant en dehors de la Province de Québec. Il n'est pas dans le propos de ce mémoire de remettre en question ces questions dont la Commission du Bilinguisme et du biculturalisme a entrepris une étude exhaustive et, il n'est pas davantage dans notre intention de défendre, par l'expression de notre soutien, le bilinguisme comme tel. Notre thèse est que, si c

action in Quebec will grow and national disunity will result. The consequence could be a Balkanization of Canada and the eventual absorption of Canada into the United States. We have proceeded on the premise that the future of Canada depends upon the success of bilingualism. No one can expect instant bilingualism and it is only through a long process of education throughout Canada that bilingualism can be achieved. The provinces cannot be trusted to implement adequate educational language programs into their school systems; indeed, they cannot afford it. The direction, control and financing of a national English/French language curriculum must be within the powers of the Government of Canada. The subject matter of "language education" ought to be within the sole jurisdiction of the Government of Canada and embraced within such a framework ought to be found the enabling power to implement through direct access to provincial educational systems.

It is only when a generation or two have received adequate training that bilingualism can be made compulsory for all purposes throughout the entire nation. When we have bilingualism, biculturalism will naturally follow.

## IMMIGRATION

When immigration regulations became effective February 1, 1962, which placed emphasis on education, training and skills, possessed by prospective immigrants, however, intangible qualities such as resources, initiative, integrity and flexibility were also taken into consideration.

Canada's first White Paper on Immigration was presented in the House of Commons in October, 1966 by the Honourable Jean Marchand, Minister of Manpower and Immigration.

The White paper outlined the Government's views on a new immigration policy which would have three main features.

First, it is expansionist; it proposes the basis for a more actively active immigration policy adapted to Canada's growing needs for economic growth.

Second, it is non-discriminatory; it establishes principles and procedures that can and will operate entirely without regard to colour, race or creed.

Il ne peut pas progresser le bilinguisme à travers le Canada, le mécontentement ira grandissant au Québec à qui suscitera la division sur le plan national et pourrait entraîner la balkanisation du Canada et une éventuelle absorption de ce dernier par les États-Unis. Nous avons fondé notre action sur cette prémisse que l'avenir du Canada repose sur le succès du bilinguisme. Personne ne peut espérer que la réalisation du bilinguisme soit l'affaire d'un instant, car c'est seulement par le long progrès d'une éducation embrassant tout le Canada que le bilinguisme pourra être effectivement atteint. Il ne faut pas compter sur les provinces, en vérité, pour mettre au point des programmes adéquats de formation linguistique à l'intérieur de leurs systèmes scolaires: elles n'en ont pas les moyens. La direction, le contrôle et le financement d'un programme national pour l'enseignement des langues anglaise et française doivent relever de l'autorité du Parlement du Canada. La question « législation linguistique » devrait relever de la seule compétence du Parlement du Canada, mais il faudrait que soit inclus dans ce pouvoir-là le pouvoir de faire appliquer les décisions par intervention directe dans les systèmes d'éducation provinciaux.

C'est seulement quand une génération ou deux auront reçu une formation suffisante que le bilinguisme pourra être obligatoire en tout domaine dans la nation tout entière. Quand nous aurons le bilinguisme, le biculturalisme suivra naturellement.

## IMMIGRATION

Les nouveaux règlements relatifs à l'immigration sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1962, et s'ils ont mis l'accent sur l'éducation, la formation et les capacités que devraient posséder les immigrants éventuels, ils n'en ont pas moins pris en considération, également, ces qualités impalpables qui s'appellent l'esprit de ressource et d'initiative, l'intégrité et la souplesse.

Le premier Livre blanc du Canada sur l'Immigration fut déposé devant la Chambre des Communes en octobre 1965 par l'honorable Jean Marchand, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Le Livre blanc esquissait les vues du Gouvernement sur la nouvelle politique de l'immigration qui devait présenter trois caractères principaux.

En premier lieu, il s'agit d'une politique expansionniste; le but poursuivi est d'établir la base d'une politique d'immigration résolument active, en rapport avec les besoins du Canada en matière de croissance économique.

En second lieu, elle est non-discriminatoire; elle pose des principes et institue des procédures qui peuvent et doivent être mis en œuvre sans considération de couleur, de race ou de religion.



Third, it confirms, and in some respects extends, most of the privileges of sponsoring relatives as immigrants which are now enjoyed by Canadian citizens and by other people who are already permanent residents. Future immigrants will have fewer sponsorship privileges until they have lived in Canada for five years and become citizens.

In general the essence of these Regulations is that for the first time they spell out, systematically and publicly, the criteria by which the department attempts to judge whether an applicant is likely to establish himself successfully in Canada.

The Regulations provide for the sponsorship of dependent relatives as a matter of right. Dependents are admissible without regard either to their own qualifications or to the financial circumstances of the sponsor. They come because they are wanted and they are people who can normally expect their relatives to keep them.

The Regulations make a clear distinction between dependents and relatives entering the working force. As a matter of fact, there are three categories of immigrants: "sponsored dependents" (matter of right), (wife, children, father and mother) nominated relatives, (brother, sister), (that is, persons not normally dependent on the sponsor—must comply with a relaxed version of our selection criteria). Independent applicants are required to meet a specified and publicized selection standard which may be summarized as follows: (Based on a possible 100 points — 9 factors a total of 100 Units.)

1. Education and Training:
2. Personal Assessment:
3. Occupational Demand:
4. Occupational Skill:
5. Age:
6. Arranged Employment:
7. Knowledge of French and English:
8. Relative:
9. Employment Opportunities in Area of Destination:

To qualify for admission, and independent applicant will normally have to obtain 50 of the 100 assessment units available. A major feature of the selection standards is that applicants are assessed as total individuals and that no one factor, be it personal suitability, education, language, employment opportunity, et cetera, is capable of disqualifying the applicant by itself. The total man is assessed—not one or two of his qualifications.

En troisième lieu, elle confirme, et à certains égards étend, la plupart des privilèges qui confèrent le droit de parrainer des parents comme futurs immigrants dont jouissent à l'heure actuelle les citoyens canadiens et les autres ressortissants qui sont déjà résidents permanents. Les immigrants auront, à l'avenir, moins de privilèges de parrainage avant d'avoir vécu cinq ans au Canada et d'être devenus citoyens.

D'une manière générale, le trait essentiel des Règlements est que pour la première fois ils énoncent de façon systématique et publique, les critères d'admission auxquels le ministère essaye de juger si un candidat a de bonnes chances de s'établir avec succès au Canada.

Les Règlements envisagent le parrainage des parents à charge comme une matière de droit. Les personnes à charge peuvent être admises sans considération de leurs qualifications personnelles ou des ressources financières de leur parrain. Elles viennent parce qu'elles sont désirées et parce qu'elles attendent que leurs parents puissent les garder avec eux.

Les Règlements établissent une distinction nette entre les personnes à charge et les parents qui viennent pour travailler. En définitive, il y a trois catégories d'immigrants: «les personnes à charge qui ont droit au parrainage» (matière de droit), c'est-à-dire femmes, enfants, père et mère, les parents désignés (frère, sœur), c'est-à-dire des personnes qui normalement ne sont pas à la charge des parrains et qui doivent satisfaire à une version moins sévère de nos critères de sélection; enfin les candidats indépendants auxquels est demandé de satisfaire à des normes de sélection spécifiques. On peut résumer comme suit: (système basé sur 9 facteurs qui composent un total de 100 unités, ce qui donne un maximum de 100 points)

1. Éducation et formation:
2. Coefficient personnel:
3. Profession demandée:
4. Aptitude professionnelle:
5. Âge:
6. Contrat de travail:
7. Connaissance du Français et de l'Anglais:
8. Parenté:
9. Possibilités d'emploi dans la zone de destination:

Pour se qualifier à l'admission, un candidat indépendant devra obtenir normalement 50 des 100 unités d'évaluation qui lui sont offertes. Un trait important des normes de sélection est que les candidats sont évalués comme des totalités individuelles et qu'aucun des facteurs pris à part, qu'il s'agisse des capacités personnelles, de l'éducation, du langage, des possibilités d'emploi etc., ne peut disqualifier, de lui-même, le candidat. C'est l'homme tout entier qui est évalué et non une ou deux de ses qualifications.

immigration is a shared responsibility—that is, shared between Federal and Provincial authorities.

The role of the province is to create an atmosphere favorable to the integration of immigrants, to provide publicity and documentation in order to make the province known abroad. Social welfare questions, and the accreditation of diplomas and qualifications of immigrants, fall strictly within the jurisdiction of the province. The Federal Department has the final responsibility in immigration and this is naturally so when we consider that the Department exercises authority which is applicable in all provinces. This is in line with the responsibility of not favouring one province or area above another.

However, there are a few flaws. A breakdown in the machinery is allowing immigrants who would normally get past normal channels to enter Canada as visitors, and then stay indefinitely.

Thousands are entering each year and the number is increasing as a result of loopholes and a lenient appeal system. The proportions of the problem are best seen at the appeal board level, an independent nine-member board that handles 85 to 100 cases a month. It is handling appeals against deportation at the rate of 250 to 300 cases a month. After two years of operation, it has a backlog of 3,000 cases. In other words, if appeals continued today, it would take the board 2 to 2 1/2 years to catch up.

The selective immigration system started in 1967 is aimed at weeding out unskilled, uneducated applicants from their home country via a test. If refused a landed immigrant visa their only right is to reapply in six months. There is no right to appeal the refusal of such a visa.

Canada has waived visa requirements from a number of countries for *visitors* who are here less than three months, created the appeal board, and given deportees the right to appeal at public expense. This means that, in certain exceptions, (notably communist countries) a person can enter Canada without a visa as a *visitor* and, once in Canada, apply for landed immigrant status. If such a person is ordered deported, he can appeal at once, usually with the knowledge that it may take months possibly years before a definitive order is made.

L'Immigration constitue une responsabilité partagée, c'est-à-dire partagée entre les autorités fédérale et provinciales.

Le rôle de la province est de créer une atmosphère favorable à l'intégration des immigrants et de pourvoir à la publicité et à la documentation nécessaire pour faire connaître la province à l'étranger. Les questions d'assistance sociale, avant tout la concession de titres et certificats d'immigrants, tombent strictement dans le domaine de la juridiction provinciale. Mais le ministère fédéral a la responsabilité suprême en matière d'immigration et il est naturel qu'il en soit ainsi, si l'on considère que le Ministère exerce une autorité qui s'étend à toutes les provinces. Ceci implique le devoir de ne favoriser aucune province ou région plus que les autres.

Il y a, cependant, un certain nombre de choses qui laissent à désirer. Des défauts dans la machine fédérale laissent des immigrants, qui n'auraient jamais pu passer par la filière normale, entrer au Canada comme visiteurs et y rester ensuite indéfiniment.

Il en rentre ainsi, chaque année, des milliers, et leur nombre va croissant à cause des lézards du système et d'un bureau d'appels trop bienveillant. On aperçoit très bien les proportions du problème au niveau du bureau d'appels, organisme indépendant de neuf membres qui est saisi, en moyenne, de 85 à 100 cas par mois. Il lui parvient des appels pour expulsion au rythme de 250 à 300 par mois. Après deux années de fonctionnement, il a un arriéré de 3,000 cas. Autrement dit, si les appels venaient à cesser aujourd'hui, il faudrait encore entre deux ans et demi au bureau pour en venir à bout.

Un système de sélection à l'immigration qui a commencé à fonctionner en 1967 a pour but d'éliminer les candidats inaptes ou inéduqués, par le moyen d'un test, alors qu'ils se trouvent encore dans leur pays d'origine. Si le visa d'immigrant permanent leur est refusé, il leur faut attendre six mois avant d'avoir le droit de le demander à nouveau. Il n'y a pas de droit d'appel contre le refus d'un visa de ce genre.

Le Canada a cessé d'exiger le visa, en faveur des ressortissants de plusieurs pays, pour des *visiteurs* qui doivent séjourner ici moins trois mois, il a créé le bureau d'appel et donné aux expulsés le droit d'appel aux frais de l'État. Cela signifie que, à quelques exceptions près (notamment pour les pays communistes), une personne peut entrer au Canada sans visa à titre de visiteur et, une fois dans le pays, faire une demande pour le statut d'immigrant permanent. Si la personne en question reçoit un ordre d'expulsion, elle peut faire appel immédiatement, sachant, dans la plupart des cas, qu'il s'écoulera des mois et peut-être des années avant qu'un ordre définitif ne soit donné.

Because the board can quash an order on compassionate grounds, would-be immigrants who are appealing often marry quickly on arrival in Canada. Marriage and children born in this country naturally enhance their chance of staying.

Easy access to social security cards and jobs make the short-cut route even more attractive.

The present system is not adequate and the defects appear to be in the areas of the lack of a visa requirement, the failure to keep in periodic touch with persons after they have entered Canada as visitors and with the apparent abuse of the appeal process by persons who wish to shortcut the usual channels.

Although it is not a matter for inclusion in a constitution it would appear to be a matter which could undermine the philosophy evident in the government's White Paper, and this affects all Canadians.

Comme le bureau peut annuler un ordre pour motifs de compassion, les soi-disant immigrants intentent des appels se marient souvent très vite après leur arrivée au Canada. Le mariage et les enfants dans ce pays augmentent naturellement leurs chances d'y rester.

Un accès sans difficulté aux cartes de sécurité sociale et aux emplois rend même le court-circuit plus attrayant.

Le système actuel n'est pas efficace et les défauts sont apparents dans les domaines suivants: l'absence d'un visa obligatoire, l'incapacité où on se trouve de maintenir un contact périodique avec les personnes qui sont entrées au Canada comme visiteurs et l'abus manifeste de la procédure d'appel par des personnes qui veulent court-circuiter les voies ordinaires.

Bien que cela ne soit pas une question à inclure dans une constitution, il n'en est pas moins clair qu'il y a quelque chose qui pourrait miner par en dessous la philosophie contenue, de toute évidence, dans le Livre blanc du Gouvernement, et cela touche tous les Canadiens.



# WHAT THEY'VE GOT TO HAVE

Canada's policy is to keep enough resources to last us for 30 years, and if there was a threat to our supply, exports would be limited. Our sources of natural gas and petroleum, for instance, are so vast that any shortage is highly unlikely. However, our needs and those of the Americans could conflict in the cases of lead and copper—which is in such short supply that it has been predicted all world sources will be depleted in 20 years. And if we wish to continue to develop at a normal rate, we could find ourselves on a collision course with the US over iron ore—the source of steel. Because of our anticipated conversion to nuclear power generation, Canada has already limited foreign ownership of uranium for the next six years. Although we have one-fourth of the world's supply of fresh water, the needs of the US are so vast that, if we are not careful, we could be left without enough for ourselves.

## PROJECTED CANADIAN EXPORTS TO US

(Percentages represent portion of total Canadian production exported to U.S.)

Resources	1970	%	1980	%	1990	%
Uranium	2,000 tons	50	4,900 tons	70	9,000 tons	90
Iron Ore	30,000,000 tons	80	60,000,000 tons	90	250,000,000 tons	95
Lead	25,000 tons	55	50,000 tons	70	100,000 tons	90
(all commodities)	5,000 76-lb. flasks	15	100,000 flasks	40	25,000 flasks	90
Mercury	155,000 tons	33	300,000 tons	65	600,000 tons	95
Copper	3,000,000 tons	98	4,000,000 tons	—	6,000,000 tons	—
Potash	160,000 tons	50	250,000 tons	70	400,000 tons	90
Zinc	3,000,000	4,000,000	6,000,000	—	—	—
(all commodities)	troy ounces	98	troy ounces	—	troy ounces	—
Gold	145,000,000	300,000,000	1 billion	—	1 billion	—
Petroleum	barrels	95	barrels	—	barrels	—
Natural gas	1.6 trillion	3 trillion	6 trillion	—	6 trillion	—
	cubic feet	98	cubic feet	—	cubic feet	—
Water	—	—	100 billion gallons	20	200 billion gallons	40

(These estimates, in round figures, are based on projections of present exports, Canadian excess production potential and U.S. requirements.)

REFERENCE: Mr. Knelman is a professor in the department of the humanities of science at Sir George Williams University in Montreal and chairman of *Citizens for Social Responsibility in Science*, a group formed to fight pollution.

## CE QU'IL LEUR A ÉTÉ PERMIS DE S'ASSURER

## ANTICIPATION DES EXPORTATIONS CANADIENNES AUX U.S.A.

(Les pourcentages représentent la fraction de la production totale du Canada destinée à l'exploitation vers les U.S.A.)

Ressources	1970	% 1980	% 1990	%
Uranium	2.000 tonnes	50 4.900 tonnes	70 9.000 tonnes	90
Minéral de fer	30.000 tonnes	80 60.000.000 de tonnes	90 250.000.000 de tonnes	95
Plomb	25.000 tonnes	55 50.000 tonnes	70 100.000 tonnes	90
(tous usages)				
Mercur	5.000 flacons de 76-lb.	15 100.000 flacons	40 25.000 flacons	90
Cuivre	155.000 tonnes	33 300.000 tonnes	65 600.000 tonnes	95
Potasse	3.000.000 de tonnes	98 4.000.000 de tonnes	— 6.000.000 de tonnes	—
Zinc	160.000 tonnes	50 250.000 tonnes	70 400.000 tonnes	90
(tous usages)				
Or	3.000.000 d'onces troy	98 4.000.000 d'onces troy	— 6.000.000 d'onces troy	—
Pétrole	145.000.000 de barils	95 300.000.000 de barils	— 1 milliard de barils	—
Gaz naturel	1,6 trillon de pieds cubes	98 3 trillions de pieds cubes	— 6 trillions de pieds cubes	—
Eau		— 100 milliards de gallons	20 200 milliards de gallons	40

(Ces estimations, en chiffres ronds, sont basées sur les projections des exploitations actuelles, l'accroissement virtuel de la production canadienne et les besoins des U.S.A.)

La politique du Canada consiste à garder une quantité de ressources qui puissent nous suffire pendant 30 ans, et en cas de menace pour les fournitures qui nous sont nécessaires, on limiterait les exportations. Nos ressources de gaz naturel et de pétrole, par exemple, sont si vastes, que toute pénurie semble invraisemblable. Cependant nos besoins et ceux des Américains pourraient entrer en conflit dans le cas du plomb et du cuivre, lequel s'est rarifié à ce point qu'on a prédit l'épuisement de toutes les réserves mondiales d'ici 20 ans. Si nous voulons continuer à nous développer à un rythme normal, nous pourrions entrer en collision avec les États-Unis dans la course au minéral de fer, — la matière première de l'acier. Comme nous envisageons de nous tourner vers la production d'énergie nucléaire, le Canada a déjà limité, pour les six prochaines années, les concessions d'uranium à l'étranger. Bien que nous possédions le quart des ressources mondiales en eau douce, les besoins des U.S.A. sont si grands que, si nous n'y prenons garde, il pourrait ne plus en rester assez pour nous-mêmes.

RÉFÉRENCE: M. Knelman est professeur au département des sciences humaines à Sir George Williams University de Montréal et président des *Citizens for Social Responsibility in Science*, association formée pour combattre la pollution.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

THE SENATE

THE HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

LE SÉNAT

LA CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

de la

# CONSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur

MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

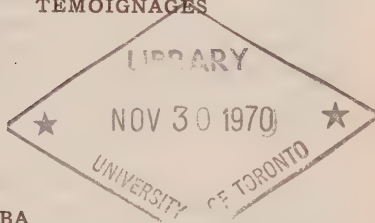
Mr. MARK MacGUIGAN

M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 9**



WINNIPEG, MANITOBA

FRIDAY, SEPTEMBER 11, 1970

LE VENDREDI 11 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

*(See Minutes of Proceedings)*

*(Voir Procès-verbaux)*



SPECIAL JOINT COMMITTEE  
on the  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
de la  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

MR. MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Langlois,

McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Allmand,  
Asselin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,

Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Marceau,

McQuaid,  
Nielsen,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

ext]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, September 11, 1970.  
(12)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 10:12 a.m. in the Hotel Fort Garry, Winnipeg, Manitoba. The Joint Chairman, M. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Ferguson, Grosart, and Yuzyk.—(3).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland.—(13).

*Also present:* From the House of Commons: Messrs. Ritchie (Dauphin) and Stewart (Marquette).

*Witnesses:* Dr. Murray Donnelly, Professor of Political Science, University of Manitoba; Mr. Lloyd Axworthy, Director, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.

The Joint Chairman introduced Professor Donnelly who made a statement after which he was questioned. The questioning of Professor Donnelly being completed, the Joint Chairman thanked him and he was excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Lloyd Axworthy who presented a brief entitled "Urban Democracy and the Canadian Constitution" prepared by the Institute of Urban Studies at the University of Winnipeg. (See Appendix "L") Mr. Axworthy made a statement after which he was questioned. Later, the questioning being completed the Joint Chairman thanked the witness and he was excused.

At 1:15 p.m. the Committee adjourned at 2:00 p.m. later this day.

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAL

Le VENDREDI 11 septembre 1970  
(12)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 10 h 12 de l'avant-midi, à l'Hotel Fort Garry, de Winnipeg (Manitoba). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Fergusson, Grosart et Yuzyk—(3).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland—(13).

*Également présents:* De la Chambre des communes: MM. les députés Ritchie (Dauphin) et Stewart (Marquette).

*Témoins:* MM. Murray Donnelly, professeur de sciences politiques, Université du Manitoba; Lloyd Axworthy, directeur, *Institute of Urban Studies*, Université de Winnipeg.

Le coprésident présente le professeur Donnelly qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions des membres du Comité. L'interrogatoire de M. Donnelly terminé, le coprésident le remercie et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. Lloyd Axworthy qui donne lecture d'un mémoire intitulé: «*Urban Democracy and the Canadian Constitution*» préparé par l'*Institute of Urban Studies* de l'Université de Winnipeg. (Voir appendice «L»). M. Axworthy fait une déclaration, puis répond aux questions des membres du Comité. Après l'interrogatoire, le coprésident remercie le témoin qui se retire.

A 1 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 2 h de l'après-midi.

## AFTERNOON MEETING

(13)

The Committee resumed at 2:20 p.m.

*Members present:* Same as at the morning sitting.

*Witnesses:* Dr. David Courchesne, President and Research Director, Manitoba Indian Federation; Dr. E. C. Shaw, Physician; Professor Cy Gonick of the University of Manitoba and member of the Legislative Assembly of Manitoba; Mr. Thomas Eagle, Vice-President, Manitoba Metis Federation and Carolyn Garlick.

The Joint Chairman introduced Dr. Courchesne who made a statement after which he was questioned. Later, questioning being completed, Dr. Courchesne was thanked by the Joint Chairman and was excused.

The Joint Chairman introduced Dr. Shaw. Dr. Shaw made a statement and was questioned. Later, the Joint Chairman thanked him and he was excused.

The Joint Chairman introduced Professor Gonick. Professor Gonick made a statement and later, he was questioned.

During questioning, Mr. Lachance moved that the Committee pass to the next witness. Debate arose and the question being put, the motion was negatived on the following division: YEAS 2; NAYS 13.

Questioning of Professor Gonick continued.

Later, questioning being completed, Mr. R. A. C. Brown, on the invitation of the Joint Chairman, made a statement from the floor after which both the witness and Mr. Brown were thanked and Professor Gonick was excused.

Mr. Eagle was introduced and read part of his brief into the record after which he was questioned. It was

*Agreed*,—That the part of Mr. Eagle's brief that had not been read into the

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(13)

Le Comité reprend ses travaux à 2 h

*Membres présents:* Les mêmes qu'à la séance du matin.

*Témoins:* MM. David Courchesne, président et directeur de la recherche, Manitoba Indian Federation; E. C. Shaw, médecin; Cy Gonick, professeur à l'Université du Manitoba et député à l'Assemblée législative du Manitoba; Thomas Eagle, vice-président, Manitoba Metis Federation et M<sup>me</sup> Carolyn Garlick.

Le coprésident présente M. Courchesne qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions du Comité. L'interrogatoire terminé, le coprésident remercie M. Courchesne et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente le docteur Shaw. M. Shaw fait une déclaration et est ensuite interrogé. Plus tard, le coprésident le remercie et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente le professeur Gonick. Celui-ci fait une déclaration et répond aux questions des membres.

Au cours de l'interrogatoire, M. Lachance propose que le Comité entende le prochain témoin. Après délibérations, la proposition est mise aux voix et rejetée. EN FAVEUR: 2; CONTRE 13.

L'interrogatoire du professeur Gonick se poursuit.

Plus tard, l'interrogatoire terminé, le coprésident donne la parole à M. R. A. C. Brown qui fait une déclaration. Le témoin et M. Brown reçoivent les remerciements du Comité et le professeur Gonick se retire.

Après avoir été présenté, M. Eagle donne lecture d'une partie de son brief et est par la suite interrogé. Il s'agit

*Convenu*,—Que la partie du mémoire de M. Eagle qui n'a pas été lu soit imprimée



ord be printed as an appendix to this  
y's Minutes of Proceedings and Evi-  
nce. (See Appendix "M")

The questioning of the witness being  
pleted, the Joint Chairman thanked  
Eagle for his presentation and he was  
excused.

Carolyn Garlick was introduced by the  
nt Chairman and made a statement.  
er, the Joint Chairman thanked the  
ness and she was excused.

At 5:32 p.m. the Committee adjourned  
Saturday, September 12, 1970.

en appendice aux procès-verbaux et té-  
moignages de ce jour. (Voir appendice  
«M»).

L'interrogatoire du témoin terminé, le  
coprésident remercie M. Eagle de son té-  
moignage et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M<sup>me</sup> Carolyn  
Garlick qui fait une déclaration. Elle est  
interrogée. Par la suite, le coprésident re-  
mercie le témoin qui se retire.

A 5 h 32 de l'après-midi, la séance du  
Comité est levée jusqu'au samedi 12 sep-  
tembre 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, September 11, 1970

010

the Joint Chairman (Mr. MacGuigan):  
ies and gentlemen, after our fine session  
night we would like to continue with  
ral others of equal calibre today. This  
ning rather than introducing the Commit-  
members as they ask questions I would  
to begin the meeting by introducing each  
hem to you.

y own name is Mark MacGuigan, I repre-  
the riding of Windsor-Walkerville in the  
vince of Ontario and I am Joint Chairman  
he Committee.

would like, first, to introduce the senators  
our Committee, Senator Muriel Fergus-  
from Fredericton, New Brunswick. Sena-  
Fergusson should be easy to spot. Senator  
ter Grosart from Pickering in the Prov-  
of Ontario and Senator Paul Yuzyk from  
Garry, Manitoba.

embers of the House of Commons are Mr.  
ren Allmand, representing the riding of  
e-Dame-de-Grâce in the Province of  
ec; the Honourable Martial Asselin  
esenting Charlevoix in the Province of  
ec; Mr. Andrew Brewin representing the  
g of Greenwood in the City of Toronto;  
Honourable Walter Dinsdale member for  
don-Souris in Manitoba; Mr. Colin  
on member for Hamilton-Wentworth in  
rio; Mr. Douglas Hogarth from New  
minster, British Columbia; Mr. Leonard  
ins, Renfrew North in the Province of  
rio; Mr. Georges Lachance, representing  
ntaine in the Province of Quebec; Mr.  
s Marceau, from Lapointe in the Prov-  
of Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid  
esenting Cardigan, Prince Edward Island,  
a former Attorney General of the Prov-  
of Prince Edward Island; Mr. E.B. Osler,  
nipeg South Centre; Mr. Douglas Row-  
does not appear to be with us as yet. I  
me he will be joining us shortly as he  
here last night. Mr. Craig Stewart from  
quette is joining us here this morning and  
aps will be staying with us for the day.  
Honourable Erik Nielsen will be joining  
hen we arrive in the Yukon, but is not  
us at present.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi, 11 septembre 1970

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames  
et messieurs, nous espérons que les séances  
d'aujourd'hui seront aussi intéressantes que  
celles d'hier soir. Ce matin, au lieu de présen-  
ter les membres du comité à mesure qu'ils  
posent des questions, je commencerai la réu-  
nion en vous présentant chacun d'entre eux.

Je m'appelle Mark MacGuigan, je repré-  
sente la circonscription de Windsor-Walker-  
ville en Ontario et je suis coprésident du  
comité.

Je veux d'abord vous présenter les séná-  
teurs qui font partie de notre comité, M<sup>me</sup>  
Muriel Fergusson de Fredericton au Nouveau-  
Brunswick. Elle devrait être assez facile à  
reconnaître. Le sénateur Allister Grosart en  
Ontario de Pickering et le sénateur Paul  
Yuzyk de Fort Garry de Manitoba.

Les députés de la Chambre des communes  
sont M. Warren Allmand, qui représente la  
circonscription de Notre-Dame-de-Grâce au  
Québec; l'honorable Martial Asselin qui  
représente Charlevoix au Québec; M. Andrew  
Brewin qui représente la circonscription de  
Greenwood à Toronto; l'honorable Walter  
Dinsdale député de Brandon-Souris au Mani-  
toba; M. Colin Gibson, député d'Hamilton-  
Wentworth en Ontario; M. Douglas Hogarth  
de New Westminster en Colombie-Britanni-  
que; M. Leonard Hopkins, de Renfrew Nord  
en Ontario; M. Georges Lachance, qui repré-  
sente Lafontaine au Québec; M. Gilles Mar-  
ceau de Lapointe dans la province de  
Québec; M. Melvin J. McQuaid, qui repré-  
sente l'Île-du-Prince-Édouard et un ancien  
procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard;  
M. E. B. Osler, Winnipeg Sud Centre; M.  
Douglas Rowland ne semble par être ici pour  
le moment. Je présume qu'il se joindra à  
nous sous peu puisqu'il était présent avec  
nous hier soir. M. Craig Stewart de Marquette  
se joindra à nous ce matin et il restera peut-  
être avec nous jusqu'à la fin de la journée.  
L'honorable Erik Nielsen se joindra à nous  
lorsque nous arriverons au Yukon. Il n'est pas  
avec nous maintenant.



**[Text]**

I now would like to call on our first witness of the day, Professor Murray Donnelly of the Department of Political Science of the University of Manitoba, one of the country's best known political scientists. Professor Donnelly has also been an adviser to successive governments, I believe, of all political stripes in the Province of Manitoba. Professor Donnelly.

**Professor Murray Donnelly (Professor of Political Science, University of Manitoba):** Thank you, Mr. Chairman. May I begin by thanking your Committee for the chance to appear here today.

My own concern with the Constitution of Canada both as a professor and as an adviser to government goes back a long way. As an adviser I was through all the rather abortive Fulton-Favreau negotiations and debates, and I have attended the current series of Constitutional Conferences. Therefore, even if members disagree with some of the things I am about to say, you should at least give me credit for staying power. It often seems so fruitless and it seems to me the present Constitutional review process must be operating on geological time.

**Senator Yuzyk:** Mr. Chairman, could we have the witness speak a little louder or get closer to the mike?

**Professor Donnelly:** It seems to me the present Constitutional review process must be operating on a concept of geological rather than Constitutional time. A critic might well ask if after years of work undertaken periodically since 1927, we cannot even agree on a method of changing the old Constitution, how do we ever expect to achieve agreement on a new one? That is a really good question.

However, the presence of your Committee here today indicates you are not ready to abandon hope, and neither am I.

I do think Canada needs a new Constitution and urgently, and not just because of the dissatisfactions of Quebec although that is, of course, important.

The British North America Act suffers from a number of major deficiencies. As you well know, many of its provisions are spent, outdated or replaced. Some of its clauses are inappropriate, for example, disallowance. Others look back to the colonial era. These

**[Interpretation]**

J'aimerais maintenant appeler notre premier témoin, le professeur Murray Donnelly du département des sciences politiques de l'université du Manitoba, qui est l'un des experts les mieux connus du pays en sciences politiques. Le professeur Donnelly a aussi été le conseiller auprès de divers gouvernements au Manitoba. Professeur Donnelly.

**M. Murray Donnelly (professeur de sciences politiques de l'Université du Manitoba):** vous remercie, monsieur le président. Je voudrais d'abord remercier votre comité de me donner l'occasion de comparaître ici aujourd'hui.

L'intérêt que je porte à la constitution du Canada à titre de professeur tant que celui de conseiller au gouvernement remonte à un très lointain. En ma qualité de conseiller, j'ai participé aux délibérations et aux négociations de Fulton-Favreau qui, comme on le sait, n'ont pas connu beaucoup de succès et j'ai participé à la série en cours de la conférence constitutionnelle. Donc, même si les membres ne sont pas d'accord avec certaines des choses que je m'apprete à dire, veuillez au moins reconnaître la persévérance. Les travaux en question me semblent souvent bien inutiles et donnent l'impression que le processus actuel de révision constitutionnel est d'une lenteur extrême.

**Le sénateur Yuzyk:** Monsieur le président, le témoin pourrait-il élever le ton ou se rapprocher du microphone?

**M. Donnelly:** Je trouve que la révision constitutionnelle s'effectue trop lentement. Nous discutons périodiquement de la constitution depuis 1927. Comme nous ne pouvons même nous entendre sur une méthode pour modifier l'ancienne constitution, un observateur pourrait à juste titre se demander comment nous pouvons nous attendre d'en arriver à un accord sur une nouvelle constitution. C'est une bonne question.

Toutefois, la présence des membres de votre comité ici aujourd'hui indique que vous gardez l'espoir et je n'abandonne pas la patience plus.

A mon avis, le Canada a besoin d'une nouvelle constitution. Le besoin est urgent, non seulement l'insatisfaction du Québec mais que cet élément soit important.

L'acte de l'Amérique du Nord britannique comporte un grand nombre de lacunes majeures. Comme vous le savez, un grand nombre de ces dispositions sont dépassées où elles ont été remplacées. Certains de ces articles sont inappropriés comme, par exemple, celui

[texte]

specific deficiencies are well known, but the major weakness is even more serious.

A constitution, any constitution, whether written, unwritten, or both, must be a broadly acceptable framework within which the political process can proceed, but a federal constitution must in addition offer a reasonably clear definition of legislative power between the provinces and the central government.

The British North America Act in my opinion is no longer satisfactory on either count. It has been made workable, particularly since 1945, primarily by a series of cost-sharing agreements which are now seriously questioned both by the central government and, perhaps, a majority of the provinces.

I could spend all the time I have with you pointing out these inadequacies in the old framework. I could offer critical comments on constitutional reform and generally cover the waterfront. However, I choose to be more specific and hopefully more constructive. I have one example which concerns the division of powers and ask you the question as I ask myself, how a new or revised Constitution might deal with this.

The example is income maintenance and social services, a subject on which we already have a comprehensive federal proposal. As everyone knows, the British North America Act is not very specific about health and welfare, but jurisdiction has been assumed either by direct specification or inference to be provincial. Federal authority arises from exclusive jurisdiction over common law and competence to deal with certain groups such as the Indian groups and the military, but as I know, better than I, most of the measures currently on the statute books in this field are the result of co-operative federalism and there is no reason to relate here the story of federal participation in this area beginning perhaps in 1948 with the series of health plans and eventually culminating in national hospital insurance and Medicare.

Equally well known to you is the federal participation in the welfare fields with the Canada Assistance Plan beginning in 1967. Then, of course, we have the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan, family allowances, youth allowances, old age security and so on. All of the provinces also have with or without federal participation programs for

[Interprétation]

concerne le rejet. D'autres articles avaient leurs raisons d'être à l'époque de la colonisation. L'on connaît bien ces lacunes particulières mais la lacune majeure est encore plus grave.

Toute constitution qu'elle soit écrite, non écrite ou les deux, doit constituer un cadre acceptable au sein duquel le processus politique peut se faire, mais une constitution fédérale doit en outre accorder une définition raisonnablement précise du pouvoir législatif des provinces et du gouvernement central.

A mon avis, l'Acte de l'Amérique du nord britannique ne donne plus satisfaction sous ce rapport et il a été applicable, surtout depuis 1945, qu'à la suite d'une série d'accords du partage des frais que remet en question à l'heure actuelle tant le gouvernement central que la plupart des provinces.

Je ferais consacrer tout le temps dont je dispose à faire ressortir ces lacunes de l'ancienne constitution. Je pourrais donner une critique de la réforme institutionnelle et couvrir le sujet de façon générale. J'ai toutefois choisi d'être plus précis et je l'espère, plus constructif. J'ai pris un exemple qui concerne la répartition des pouvoirs et je vous pose la question comme je me la pose à moi-même, à savoir comment une constitution nouvelle ou révisée pourrait aborder la question.

L'exemple que j'ai choisi est celui de la stabilité du revenu et des services sociaux qui font déjà l'objet d'une proposition fédérale d'envergure. Comme chacun le sait, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'est pas très précise lorsqu'il s'agit de santé et de bien-être, et l'on assume soit directement soit indirectement que les juridictions sont provinciales. L'autorité fédérale découle de la juridiction exclusive dans le domaine du droit coutumier et de la compétence le rattachant à certains groupes comme les indiens et les militaires. Toutefois, vous le savez mieux que moi la plupart des mesures législatives dans ce domaine résulte d'un fédéralisme coopératif et il n'est pas nécessaire de raconter ici l'histoire de la participation fédérale qui a peut-être commencé en 1948 avec la série de subventions à l'hygiène et qui a mené ultimement à l'adoption de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie nationales.

Vous êtes aussi au courant de la participation fédérale dans le domaine du bien-être. Il y a en outre le régime d'assistance publique du Canada qui a été inauguré en 1967. Évidemment, il y a aussi le régime de pensions et le régime de rentes du Québec, les allocations familiales et les allocations de jeunesse, la sécurité de la vieillesse et ainsi de suite.

[Text]

child welfare, adoption legislation, workmen's compensation, mental health provisions and many others.

So let me put the question. How should these matters be arranged in a new or revised Constitution, and if we here were doing this now, what principles would we choose to follow? I suggest the following as desirable and I have tried to set out some guiding principles.

One, we would want to strengthen the federalism by a clear division of powers wherever possible, and may I say in parenthesis, I still believe strongly in federalism. I still believe in decentralized bureaucracies. Any time I go to Washington and see the massive bureaucracy there my faith in a greater decentralization is strengthened. Therefore, we would want to strengthen the federalism.

Two, the second principle, we would want to examine the concept of national minimum standards in health and welfare and the alleged duty of the federal government to redistribute income through some of these devices.

Three, we would want to satisfy as far as possible all provincial particularisms. I do not know if the word "particularism" is a good word, but I have in mind Quebec, for example.

Four, we would want to look...

**Mr. Hogarth:** Would you repeat three again, please?

**Professor Donnelly:** We would want to satisfy as far as possible all provincial particularisms, for example, those put forward by Quebec.

Four, we would want to look to the future and provide a framework within which new and probably presently unforeseen actions by government will be required.

In its booklet, *Income Security and Social Services*, which you all know about, the federal government proposes that provincial legislatures have exclusive jurisdiction over social services, which under its definition includes hospital insurance and medicare. However, Ottawa offers in their paper an important reservation, namely that the federal spending power can be used:

[Interpretation]

Toutes les provinces ont aussi avec ou sans participation fédérale des programmes concernant le bien-être de l'enfance, des lois sur l'adoption, des indemnités pour les victimes d'accidents au travail, des dispositions sur la santé mentale et beaucoup d'autres programmes.

Permettez-moi donc de poser la question. Comment traitera-t-on de ces questions dans une nouvelle constitution ou dans une constitution révisée. Si nous nous occupons ici de ce travail, quels sont les principes que nous choisirions de suivre? Je propose les principes qui suivent comme ligne de conduite.

D'abord, nous voudrions renforcer le fédéralisme en répartissant clairement les pouvoirs dans la mesure du possible et permettez-moi d'ajouter en passant que je crois toujours fermement au fédéralisme. Je crois toujours au bureaucratie décentralisée. Chaque fois que je vais à Washington j'y retrouve une bureaucratie monumentale qui me fait croire d'autant plus en la décentralisation. Donc nous voudrions renforcer le fédéralisme.

En second lieu, nous voudrions étudier le concept des normes nationales et minimales de santé et de bien-être et le devoir du gouvernement fédéral de redistribuer des revenus grâce à certaines de ces mesures.

En troisième lieu, nous voudrions satisfaire dans la mesure du possible au besoin particulier des provinces. Je ne sais pas si vous l'avez bien employé, mais je pense par exemple à Québec.

En quatrième lieu, nous voudrions étudier trois points.

**M. Hogarth:** Auriez-vous l'obligeance de répéter ce troisième point, s.v.p.?

**M. Donnelly:** Nous voudrions satisfaire dans la mesure du possible au besoin particulier des provinces, par exemple à ceux de Québec.

En quatrième lieu nous voudrions nous tourner vers l'avenir et mettre au point la structure à l'intérieur de laquelle le gouvernement devra prendre des mesures nouvelles qui ne sont peut-être pas prévues à l'heure actuelle.

Dans la brochure sur la sécurité du revenu et les services sociaux que vous connaissez tous, le gouvernement fédéral propose que les législatures provinciales aient les juridictions exclusives sur les services sociaux qui comprennent d'après les définitions l'assurance hospitalisation et l'assurance-maladie. Toutefois, Ottawa fait une réserve dans ce document, notamment que le pouvoir fédéral de dépenser peut servir de point:



erte]

...for the purpose of bringing about an adaptation of provincial programs to meet agreed national needs.

The areas of national interests which are identified in the federal paper are as follows:

...there are important aspects of health insurance which are national in character.

The first of these has to do with equal opportunity for Canadians. Equal opportunity only over questions of income and security but also availability of essential public services. It therefore follows, says Ottawa, that some mechanism ought to exist to promote equalization of medical and hospital services available to individual Canadians.

A second area of national interest is identified as ensuring portability, and the third:

...where the net in-migration of people from other provinces is sufficiently large, that the immediate provision of health insurance benefits then becomes costly, in relation to costs borne by other provinces.

Now I come to my point. In my mind, the concept of national interest in an area of exclusive jurisdiction—this statement raises at I venture to suggest lies at the very root of the continuance of our federalism. Is it possible to have an area of exclusive provincial jurisdiction, if exclusive is taken to mean use of the spending power in this area? If not possible, then in my opinion all jurisdictions might as well be labelled concurrent, cause the history of federal interventions in these fields has been the history of central control. One wonders whether the federal government is right in its identifications of national interest. If so, this would seem to defy Ottawa's participation through the spending power in just about any area.

For example, what about primary and secondary education? Do not all children regardless of locality have the right to a minimum standard of education in the same way that Ottawa argues they have a right to a minimum standard of health care? If one accepts this proposition does it not follow that Ottawa should be in the business of establishing a curriculum? Also should we not have portability in education, so that if a family moves from Winnipeg to Vancouver for example, the children can pick up where they

[Interprétation]

...à adopter les programmes provinciaux afin qu'ils répondent aux besoins sur le plan national.

Les domaines d'intérêt national d'après ce document fédéral sont les suivants:

...il existe des aspects importants de l'assurance-santé qui ont un caractère national.

Le premier aspect concerne une chance égale pour tous les Canadiens non seulement pour les questions du revenu et de sécurité mais aussi pour la disponibilité des services publics essentiels. Il s'ensuit donc, dit Ottawa, qu'il devrait exister un mécanisme assurant l'uniformité des services médicaux et des services d'hospitalisation auxquels les Canadiens ont accès.

Le fait d'assurer la transférabilité constitue un deuxième intérêt national et le troisième est le suivant:

... lorsque le nombre de personnes immigrant des autres provinces est suffisamment important, le fait de remettre immédiatement les prestations d'assurance-santé coûte alors très cher en rapport avec ce que les autres provinces doivent payer.

J'en viens maintenant à mon sujet. Je pense au concept d'intérêt national dans un domaine de juridiction exclusive. Cette question touche l'essence même de la continuation de notre fédéralisme. L'existence d'une juridiction provinciale exclusive est-elle possible si le mot exclusive signifie alors que le pouvoir de dépenser n'est pas utilisé dans ce domaine? Si ce n'est pas possible, on peut, à mon avis, parler de confusion des juridictions parce que l'histoire des interventions du gouvernement fédéral dans ces questions a été l'histoire du contrôle central. L'on peut se demander si le gouvernement fédéral identifie correctement l'intérêt national. Dans l'affirmative, cela semblerait justifier la participation d'Ottawa par l'entremise du pouvoir de dépenser dans à peu près n'importe quel domaine.

Par exemple, que dire de l'instruction au niveau primaire et secondaire? Tous les enfants, peu importe où ils habitent, n'ont-ils pas droit à des normes minimales d'éducation comme, selon Ottawa, ils ont droit à des droits à des normes minimales d'hygiène? Si cette proposition est acceptée, ne s'ensuit-il pas qu'Ottawa devrait s'occuper d'établir le programme? La transférabilité ne devrait-elle pas exister aussi dans le domaine de l'éducation, de sorte que si une famille déménage de Winnipeg à Vancouver, par exemple, les

## [Text]

left off? If one accepts this principle, do we accept central control there?

It may be, and to me it does seem, that Ottawa exaggerates the national role in social services. For example, portability is obviously necessary, but do we need "big daddy" to ensure it? Ottawa has never played a role, to my knowledge, in workmen's Compensation programs, but I understand that all provinces have worked out portability arrangements with each other, and some provinces have worked out portability arrangements with other countries.

It seems to me a reasonable supposition that provinces will always act in their own self-interest, and I find it difficult to imagine how this could ever coincide with a denial of portability, for example, in medicare. However, if some ultimate protection against a recalcitrant province is thought necessary, then I believe we should find it through the mechanism of the federal-provincial conference, and not through Parliament.

We must, however, recognize that social service programs with federal participation have some equalization measures built into them. As one example only, in the case of hospital insurance the federal contribution is based upon 25 per cent of average cost in the province and 25 per cent of average national cost. You can readily see the element of equalization there. If one accepts the principle, and I emphasize that is my main point and I accept it, that exclusive jurisdiction provincially must mean no use of the federal spending power, how is this an advantage that higher cost areas now have to be protected? There are already some precedents, and one is established in what is commonly known as the opting-out legislation, or the Established Programs Interim Arrangements Act. The only province to use this so far is of course, Quebec, and that province receives what is termed an equalized abatement, a term familiar to you I am sure. However, I understand that unless this can be based upon actual program costs, certain inequities inevitably arise. It seems to me that the equalized abatement scheme will not fit the bill if only because it is likely to produce the same interminable series of negotiations between Ottawa and the provinces that we already suffer from. Also the abatement system, again, to me smacks of the "big daddy" principle.

## [Interpretation]

enfants peuvent continuer d'où ils ont quitté. Si l'on accepte ce principe, acceptons-nous l'idée du contrôle central dans ce domaine?

Il se peut, et il me semble, qu'Ottawa exagère le rôle national dans le domaine des services sociaux. Par exemple, il est évident que la transférabilité est nécessaire, mais avons-nous besoin de « bon papa » pour l'assurer? Ottawa n'a jamais participé que je sache au programme d'indemnisation des accidents du travail mais je crois que toutes les provinces ont conclu entre elles des ententes au sujet des transférabilités et certaines provinces ont même conclu des ententes au sujet de la transférabilité avec d'autres pays.

Il me semble raisonnable de supposer que les provinces agiront dans leur propre intérêt et il m'est difficile d'imaginer comment cela pourrait coïncider avec un refus de la transférabilité dans le domaine, par exemple, de l'assurance-maladie. Toutefois, si l'on juge qu'il faut en dernier ressort se protéger contre les provinces réticentes, je crois que le mécanisme de la conférence fédérale-provinciale, et non le Parlement devrait apporter la solution.

Nous devons toutefois reconnaître que les programmes de service social auxquels participe le gouvernement fédéral comportent certaines mesures de compensation. Par exemple, dans le cas de l'assurance-hospitalisation, la quote-part du gouvernement fédéral est fondée sur 25 p. 100 de la moyenne des frais dans les provinces et sur 25 p. 100 de la moyenne des frais nationaux. L'élément de compensation est donc assez évident ici. Si l'on accepte le principe que j'accepte moi-même voulant que la juridiction exclusive sur le plan provincial doit signifier que le gouvernement fédéral ne se sert pas de son pouvoir de dépenser comment peut-il y avoir un avantage et comment se fait-il que les régions où les salaires sont plus élevés doivent maintenant être protégées? Il y a certains précédents comme l'exemple la clause de désengagement ou la loi sur les programmes établis (arrangements provisoires). La seule province qui s'en sert jusqu'ici est naturellement le Québec et cette province reçoit ce qui s'appelle un régime de péréquation, terme que vous connaissez, je suis certain. Toutefois, je crois comprendre qu'à moins que le régime ne se fonde sur les coûts réels du programme, certaines injustices sont inévitables. J'ai l'impression que le régime de péréquation ne pourra être inscrit dans le bill, ne serait-ce que parce qu'il donnera probablement lieu aux mêmes interminables séries de négociations entre Ottawa et les provinces, négociations que nous connaissons bien. Je retrouve ici aussi un élément de paternalisme.

texte]

I think we must assume that a new constitution or the revised one—I like the new one—will give each jurisdiction equal access to all tax fields and that a new, refined, conditional equalization system will be found. I do not believe it is beyond political imagination and technical expertise to find one. As you know, again better than I, we have already had three of them, each one has been better than the last, and I see no reason why we cannot use our imagination to find a better one.

Perhaps the new formula, whatever it may be, should be put in the constitution with mandatory provisions for review. It may well be that no equalization formula, however imaginative, will meet the needs of some of the poorer provinces and in that case special arrangements will have to be made, and so I will advance another principle. I do not believe that a new or revised constitution should get itself hung up on the concept of equality and uniform treatment of all provinces. I believe one should accept as a principle that it is a bad principle to get hung up on that. Moreover there are massive precedents that show there is no reason to get hung up on it. I believe that Newfoundland has always had special status and I am glad it has, but if the special status is an emotive term, then we must get it out of our vocabulary, but it seems to me a less emotive term should be used and more descriptively.

What I am really trying to tell you is that exclusive provincial jurisdiction, wherever the phrase appears in the constitution, if it is to appear, must by logic in my opinion mean no spending power in the federal government. Otherwise it seems to me inevitable that federal politicians will find the temptation to advocate a better deal for this or that within a given political boundary completely overwhelming, as they always have found the temptation overwhelming. I doubt that we have a strong federalism when politicians at the federal level are actually invited to allocate the expenditure of money in areas of provincial jurisdiction.

Now does what is being proposed by the federal government fit provincial particularities as my third principle. If amended to prohibit the use of spending power, it would be part way to meeting suggestions already advanced by the Bertrand government, and I do not know what the Bourassa propositions will be, I have not seen new ones. One of the propositions that Quebec has before the conference, unless Bourassa withdraws it, is known to you:

### [Interprétation]

A mon avis, nous devons assumer qu'une nouvelle Constitution ou une Constitution révisée, je préfère l'idée de la nouvelle Constitution, accordera à chacune des juridictions le même accès à tous les domaines fiscaux et que l'on mettra au point un nouveau régime de péréquation plus raffiné. Je crois la tâche possible sur les plans politique et technique. Vous le savez mieux que moi, nous avons déjà mis au point trois régimes, chacun d'entre eux supérieur au précédent et je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions nous servir de notre imagination pour en trouver un qui soit encore meilleur.

La nouvelle formule, peu importe ce qu'elle sera, devrait figurer dans la Constitution avec des dispositions obligatoires prévoyant la révision. Il se peut fort bien qu'aucune formule de péréquation, peu importe l'imagination dont on aura fait preuve en la mettant au point, ne réponde aux besoins des provinces les plus pauvres. Dans ce cas, il faudra faire des arrangements spéciaux et je présente ici un autre principe. Je ne crois pas qu'une Constitution soit nouvelle ou révisée doive se préoccuper du concept de traitement uniforme de toutes les provinces. Il faut à mon avis, accepter comme principe qu'il est inutile de se préoccuper de cet aspect de la question et de nombreux précédents nous en donnent la raison. Je crois que Terre-Neuve a toujours eu un statut particulier et j'en suis heureux mais si l'expression statut particulier a une compréhension sentimentale, supprimons-la de notre vocabulaire et trouvons-en une qui soit plus descriptive.

J'essaie de vous dire que la juridiction provinciale exclusive, peu importe où paraîtra l'expression dans la Constitution, si elle doit y paraître, doit selon la logique laisser entendre qu'il n'y a pas de pouvoir de dépense au gouvernement fédéral. Autrement, les politiciens fédéraux succomberont inévitablement à la tentation de faire valoir telle ou telle mesure dans un contexte politique donné. Ils ont toujours succombé à la tentation. Je doute qu'il puisse exister un fédéralisme fort lorsque les politiciens du gouvernement fédéral sont engagés à favoriser la dépense dans des domaines relevant de la juridiction provinciale.

La façon dont la proposition du gouvernement fédéral répond aux besoins particuliers des provinces constitue mon troisième principe. Si l'on adopte un amendement en vue d'interdire l'usage du pouvoir de dépenser, l'amendement constituerait une réponse partielle aux propositions déjà faites par le gouvernement Bertrand. Je ne connais pas les propositions de M. Bourassa, je n'en ai pas vu de nouvelles. Vous connaissez bien l'une des propositions faites par le Québec lors de



[Text]

Social security, family allowances, health and hospitals, manpower placement, training schools, old age securities should be exclusively a matter for the States.

As you know Quebec argues this on two main grounds. Social security measures it says, are intimately connected with the family unit, and if they were all under the control of the province, some duplication and overlapping might well be eliminated.

I have not attempted, in my brief—and I am nearly finished—presentation to you to suggest an allegation of family and youth allowances in any jurisdiction because, perhaps somewhat arrogantly, I cannot convince myself that they are an efficacious way to redistribute income. Probably you know their history as well as I do, and last year the federal government spent nearly \$700 million on family allowances, but I invite you to ask yourself, what did it really accomplish for the hard core poor? In other words, one arrives at the inevitable dilemma of the would be constitution measure that you have automatically entrapped yourself in matters of high policy, and you find yourself arrogantly or over-confidently saying, well that is the way I would do it. Here I am saying to you, maybe we should abolish family allowances, so you say to yourself, well who the hell is Donnelly to come and tell us this? This is a political process.

Manpower training, in my opinion, because of its intimate connection with the maintenance of full employment and the balancing of the economy should be exclusively federal. I would also argue, and I expect an argument about this, that old age security should be exclusively federal, and that the provinces should get out of that picture completely. There are several reasons why it should be. I will not advance them all, but all provinces have already agreed to a formal constitutional amendment that goes part of the way. The federal program is based upon a specific tax, which seems to bear a discernible relationship to ability to pay, and finally—but not finally because there are others—the program concerns a definable and specific age group, and it seems to me unlikely that provinces could achieve economies by unifying it with other programs, as Quebec claims it could. There

[Interpretation]

la conférence, proposition que M. Bourassa pourrait peut-être retirer.

La sécurité sociale, les allocations familiales, la santé et les hôpitaux, le placement de la main-d'œuvre, les écoles, la formation, la sécurité de la vieillesse devraient relever exclusivement des États.

Comme vous le savez, le Québec donne deux raisons majeures à l'appui de cet argument. Il dit que les mesures de sécurité sociale se rattachent étroitement à l'unité familiale et que si elles relevaient toutes de la province, on éviterait une partie du double emploi et de l'empiètement.

Dans mon mémoire et j'ai presque terminé ma présentation, je n'ai pas essayé de proposer que les allocations à la famille et à la jeunesse relèvent de l'une ou l'autre des juridictions parce que, quelque peu arrogant, je ne parviens pas à me convaincre qu'elles constituent un moyen efficace de redistribuer le revenu. Vous connaissez probablement l'histoire aussi bien que moi et l'année dernière, le gouvernement fédéral a dépensé près de 700 millions de dollars pour les allocations familiales. Je vous invite à vous demander que cet argent a pu accomplir pour ceux qui sont dans l'extrême pauvreté? Autrement dit, l'on en arrive au dilemme inévitable de la mesure constitutionnelle possible. Vous vous êtes automatiquement laissés prendre par les questions de haute politique et vous vous retrouvez en train de dire avec arrogance qu'un excès de confiance que c'est là la façon dont vous procéderiez. Je vous dis, que nous devrions peut-être abolir les allocations familiales et vous vous dites, pour qui se donne-t-on? se prend-il, comment peut-il nous raconter des histoires de ce genre. Il s'agit d'un processus politique.

La formation de la main-d'œuvre, devrait à mon avis relever exclusivement du gouvernement fédéral à cause de son rapport étroit avec la préservation du plein emploi et l'équilibre de l'économie. Je dirais aussi et je me rends qu'il y aura discussion à ce sujet que la sécurité de la vieillesse devrait relever exclusivement du gouvernement fédéral et que les provinces devraient cesser de s'en occuper pour plusieurs raisons. Je ne mentionne pas toutes les raisons mais les provinces ont déjà accepté un amendement constitutionnel officiel qui concorde en partie avec ce principe. Le programme fédéral se fonde sur l'impôt précis qui semble nettement se rattacher à l'habilité de payer et entre autres le programme a trait à un groupe dont l'âge est précisé et il me semble probable que les provinces pourraient s'organiser en joignant les programmes à d'autres programmes, comme le

erte]  
 in, my perhaps casual arrogance shows  
 ough, because Quebec has a paper on this,  
 I say they could. I am not convinced that is  
 I can say.

We come now to my fourth and last principle about providing a constitution with sufficient flexibility to meet unforeseen things that will undoubtedly arise. As Premier Robarts said at the Constitutional Conference in December, 1969:

There is some thinking about a time when technological change will revolutionize the relationships between work and leisure time and we are looking to the day when what we call our social security system will only be part of a larger field of public endeavour related to the full development of the individual. An endeavour of this type, which might very well come within this field, will encompass all kinds of activities in educational, cultural, recreational, economic and taxation programs.

In my opinion, we are probably headed for that time, and now I get out my crystal ball, and unemployment will cease to be a descriptive term, and will be called creative leisure. So it may be impossible and probably even a majority of the members of our society to be engaged in what we now choose to call productive work. Certainly the role of government under such conditions will change, but I put to you the question, which role of government? While no one can pretend to see the shape of the future as clearly as I am pretending to, one can make some tentative assumptions. One must assume that technological developments will in fact change the work habits of many people, and that they will find their satisfaction in the community, in creative arts, in sports, and so on. How could one provide for this in a new constitution? One might think about the following. The federal government may have to provide some guaranteed annual income plan or, as it is sometimes described, a negative income tax. This seems to me inevitably and directly federal. The provinces would I think have the best jurisdiction to provide for the leisure work substituted that probably will become necessary. Surely this can never be properly handled from a remote central office in Ottawa, but must be based locally, where the problem actually is.

I chose to go through this specific example with you, although it would have been more proper for me to air my mind about the Senate and the process and all of the other great

### [Interprétation]

Québec prétend le faire. Ici encore, je fais peut-être preuve d'arrogance, parce que le Québec a rédigé un document à ce sujet et il dit pouvoir le faire. Je n'en suis pas persuadé, c'est tout ce que je puis dire.

Nous arrivons maintenant à mon quatrième et dernier principe. Il s'agit d'assurer à la Constitution une souplesse lui permettant de faire face aux situations imprévues puisqu'il y en aura sans aucun doute. Comme le disait le premier ministre Robarts lors de la conférence constitutionnelle de décembre 1969:

D'aucuns prévoient le moment où les changements technologiques auront révolutionné le système de relations travail-loisirs, et ce qui relève aujourd'hui de la sécurité sociale ne sera plus qu'une partie des objectifs que l'État cherchera à réaliser en vue d'assurer l'épanouissement des individus. Une telle entreprise, tout à fait possible, comprendrait presque tout ce qui entre, à l'heure actuelle, dans le cadre des programmes d'éducation, de culture, et de loisirs, ainsi que des programmes économiques et fiscaux.

A mon avis, nous voyons le jour, permettez-moi de faire des prédictions, où le chômage cessera d'être une expression descriptive et prendra le nom de loisirs créateurs. Il est donc peut-être impossible et ce l'est probablement même pour une majorité des membres de notre société de faire ce que nous appelons un travail productif. Il est évident que le rôle du gouvernement dans ces conditions deviendra plus important. Je vous demande toutefois quel palier du gouvernement sera en cause? Il est évidemment impossible de prévoir l'avenir aussi clairement que j'essaie de le faire, mais l'on peut présumer certaines choses. L'on peut présumer que les progrès techniques modifieront les habitudes de travail d'un grand nombre de personnes qui trouveront satisfaction dans la collectivité, dans les arts, dans les sports et ainsi de suite. Comment prendre des dispositions à cet égard dans une nouvelle Constitution? Le gouvernement fédéral devra peut-être offrir un régime de revenu annuel garanti ou d'impôt négatif. Cette mesure me semble inévitable et elle est nettement du ressort fédéral. A mon avis, c'est aux provinces qu'il conviendrait le mieux de trouver les activités qui remplaceraient le travail. Il est certain qu'un bureau central à Ottawa ne pourrait s'occuper convenablement de cette question dont il faut s'occuper sur le plan local, à l'endroit où le problème existe.

J'ai choisi de vous donner un exemple précis bien qu'il aurait été plus agréable de donner mes opinions au sujet du Sénat, de la façon de procéder et des autres sujets. J'ai

## [Text]

topics, because it seemed to me that it might be more useful for you if I just took a specific example and tried to reason my way through it as best I could in three or four hours preparation. I am happy to talk about anything for as long as you want to talk. However, if anything was not clear about this example, perhaps you could ask questions and I will hand over to your secretary my notes, which I did read verbatim.

Thank you Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you Professor Donnelly. I think your choice was indeed a very helpful one for us. I would just like to tell you that my prediction that Mr. Rowland would join us shortly has indeed come true, and we have also been joined by Dr. Ritchie from the riding of Dauphin in this province. I would also like just to recall to your minds, that after the Committee members have had a chance to have a dialogue with the witness, anyone on the floor who wants to make some more comments or ask questions may do so, provided that he does so briefly and with reference to the Parliamentary rules of language and relevancy. Now I would like Mr. Melvin McQuaid representing Cardigan in Prince Edward Island to ask the first question.

**Mr. McQuaid:** Thank you Mr. Chairman. I would like to ask the witness, Mr. Chairman, whether if I am correct in assuming from what he said that he would prefer to see a completely rewritten constitution, rather than appropriate amendments to the present constitution? This is one of the problems with which we are faced, and we would like to have some opinions on that. Do you think a completely rewritten constitution is necessary at the present time, or do you think that our major problems can be solved in the constitutional field by making the necessary amendments to the present constitution?

**Professor Donnelly:** I can give you a clear and unequivocal answer. I think a new constitution is urgently required. The British North America Act always was a poor excuse for a constitution and was really a rearrangement of colonial territories to some extent. It contains anarchistic language; it has no inspirational quality whatever, unless it be as a cure for insomnia and it really does not describe as a federal constitution should, government as it now operates.

I am well aware that you would reply to me perhaps, tradition and usage and convention are very important, but in a federalism I do not believe you can depend upon tradition, usage and convention to the extent that you

## [Interpretation]

cru vous être plus utile en prenant un exemple précis et en essayant de le raisonner mieux possible. Je serai heureux de parler avec vous aussi longtemps que vous le voudrez. Toutefois, si vous désirez des explications au sujet de cet exemple, peut-être pourriez-vous poser des questions et je transmettrai à votre secrétaire mes notes dont je viens de vous faire lecture.

Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Donnelly. En effet, vous nous avez été très utile. Je tiens à dire que M. Rowland est venu se joindre à nous, de même que M. Ritchie de la circonscription Dauphin dans cette province. J'aimerais aussi vous rappeler que lorsque les membres du Comité auront eu l'occasion de dialoguer avec le témoin, tous ceux qui le désirent pourront faire d'autres commentaires ou poser des questions à condition d'être bref et de respecter les règles parlementaires concernant le langage et la pertinence. J'accorde maintenant la parole à M. Melvin McQuaid, qui représente Cardigan en l'Île-du-Prince-Édouard.

**M. McQuaid:** Je vous remercie, monsieur le président. Ai-je raison de présumer que le témoin préférerait que l'on récrive la Constitution au complet plutôt que d'apporter des amendements appropriés à la Constitution actuelle? Il s'agit de l'un des problèmes auxquels nous devons faire face et nous aimerions avoir des opinions à ce sujet. Une Constitution entièrement nouvelle est-elle nécessaire?

**M. Donnelly:** Je vous donne une réponse claire et sans équivoque. Il faut une nouvelle Constitution et le besoin est urgent. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'était qu'un véritable réarrangement des territoires coloniaux. Il contient un langage anarchique; il n'a aucune qualité d'inspiration, à moins qu'il ne soit un remède à l'insomnie, et il ne décrit pas comme une constitution fédérale devrait le faire, le gouvernement tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle.

Je sais que vous pourriez peut-être répondre que la tradition, l'usage et les conventions ont une grande importance, mais dans un fédéralisme on ne peut pas compter sur la tradition, l'usage et les conventions dans la même



te]

d in Britain. Although I do not deny that y of these background things are significant in our heritage. To give you a clear ver, yes. You are going to get me wound if you do not watch out. How can one look at the British North America Act, think that we can patch that poor old g. We cannot even find a method of nding it. Maybe that means that we not find a new constitution, but that old ment, I think, has had it. That is my ver.

**r. McQuaid:** Do I further understand you y that you are basically opposed to the ent principle of equalization of income as een the provinces, that is, that the pres-principle whereby the federal govern-t helps financially the poorer provinces, is a good principle?

**Professor Donnelly:** Oh, no. I must not have en very clearly. I am basically much in ar of it, but I do not want it achieved gh the use of federal spending power in s of exclusive provincial jurisdiction. I it achieved through improved uncondi- equalization formula, plus special gements with certain provinces, such as nk is yours sir, Prince Edward Island, h can never have adequate treatment h any generalized formula, so far as I can and do not have so now. I used the ple of Newfoundland, but I think it is bsolute duty of the federal government ealize through this method, which of e, indicates substantial federal taxing rs.

**McQuaid:** It is the principle of condi- grants then to which you are opposed?

**Professor Donnelly:** Conditional grants in of exclusive provincial jurisdiction, I you dogmatically for sake of argument, must mean the end of the federalism ually. I do not see how you can build a alism on this principle.

**McQuaid:** Now I have just one more on, Mr. Chairman. You dealt, Professor elly, with the expenditures on health, re and education with respect to the pces. Now the latest statistics that have ublished would appear to indicate that ree levels of government—federal, pro- l and municipal—spent approximately illion. Of this amount approximately billion was spent in the fields of health,

212-2

[Interprétation]

mesure où cela serait possible en Grande-Bre- tagne, bien que je ne nie pas qu'un grand nombre de ces éléments aient leur importance dans notre héritage. Ma réponse précise c'est oui. Comment peut-on espérer rapiécer l'Acte de l'Amérique du Nord britannique? Nous ne pouvons même trouver un moyen de l'amender. Cela signifie peut-être que nous ne pou- vons trouver une nouvelle Constitution, mais je trouve que cet ancien document est dépassé.

**M. McQuaid:** Dois-je comprendre que vous vous opposez fondamentalement au principe actuel de péréquation du revenu entre les pro- vinces, c'est-à-dire que le principe actuel selon lequel le gouvernement fédéral accorde une aide financière aux provinces les plus pauvres, n'est pas un bon principe?

**M. Donnelly:** Non. Je n'ai pas dû m'exprimer très clairement. Fondamentalement je suis en faveur du principe mais je ne veux pas que le gouvernement fédéral se serve de son pouvoir de dépenser pour des questions qui relèvent exclusivement de la compétence provinciale. J'aimerais que l'on adopte une formule améliorée de péréquation incondi- tionnelle et que l'on fasse des arrangements spéciaux avec certaines provinces, comme la vôtre, l'Île-du-Prince-Édouard, qui ne peut jamais être traitée de façon équitable aux termes d'une formule générale. J'ai pris comme exemple Terre-Neuve, mais à mon avis, il est extrêmement important que le gouvernement fédéral réalise la péréquation grâce à cette méthode, qui fait ressortir natu- rellement les pouvoirs considérables d'impo- ser que détient le gouvernement fédéral.

**M. McQuaid:** Vous opposez-vous au prin- cipe des subventions conditionnelles?

**M. Donnelly:** J'affirme catégoriquement, aux fins de la discussion, que les subventions conditionnelles dans les domaines relevant exclusivement de la compétence provinciale signifient la fin éventuelle du fédéralisme. Je ne vois pas comment nous pouvons en arriver à un fédéralisme véritable si nous nous fon- dons sur ce principe.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, j'aime- rais poser encore une seule question. M. Don- nelly, vous avez parlé des dépenses aux fins de la santé, du bien-être et de l'éducation au niveau des provinces. D'après les dernières statistiques, il semblerait que les trois paliers du gouvernement fédéral, provincial et muni- cipal, ont dépensé environ 25 milliards de dollars, dont environ 12 milliards et demie furent affectés à la santé, le bien-être et l'édu-

[Text]

welfare and education. That is almost 50 per cent of the total take of the three levels of government.

I am wondering if you feel that this 50 per cent, this \$12.5 billion, has been properly allocated as between these three fields—health, welfare and education. In other words, is the proper amount being spent in each field or is, for example, welfare being subsidized at the expense of education?

**Professor Donnelly:** I just do not know, Mr. McQuaid. It is such a big question and requires a Solomon-like judgment which I just do not believe I could give. I just would not like to say off the top of my head that priorities vis-à-vis health, welfare and education are out of whack or in whack. This is a political process. The only answer you would get to it is not from people like me but from politicians who have to get elected on these principles of sponsoring this or sponsoring that. I could not really give you an answer.

**Mr. McQuaid:** We had some indication from some of the presentations that were made to us last evening that the federal government is not assuming its fair share of the cost of education.

**Professor Donnelly:** I do not want the federal government to assume any share of the cost of most education. I want that to be provincial. I realize that it must take an interest. Right now they are going to encourage bilingualism through conditional grants. You can say "Well, there is a legitimate interest in federal encouragement of bilingualism". If there is, label it concurrent but do not call it exclusively provincial. Maybe you will end up with nothing that will be exclusively provincial. I do not know.

**Mr. McQuaid:** Just one more question, professor. Do you feel that this process of amending or of getting into shape to amend the Constitution is proceeding speedily enough?

**Professor Donnelly:** My God, no! It is proceeding on geological time as I have already told you. We have been trying to find an amending formula since 1927. That Fulton-Favreau thing which I went through, *ad nauseam*, just went nowhere. Although we came close to agreement through the death of cer-

[Interpretation]

cation, ce qui représente à peu près 50 p. du revenu total des trois paliers gouvernement.

Je me demande si vous trouvez que ce 50, c'est-à-dire cette somme de 12 milliards et demi de dollars, a été affectée de manière appropriée entre ces trois domaines, notamment la santé, le bien-être et l'éducation. D'autres termes, est-ce qu'on dépense les sommes voulues dans chaque domaine est-ce que le bien-être, par exemple, est mentionné au dépens de l'éducation?

**M. Donnelly:** Je ne sais vraiment pas, monsieur McQuaid. Cette question est tellement vaste. Il faudrait avoir la sagesse de Salomon pour y répondre et je ne crois pas que je puisse le faire. Je ne voudrais pas dire l'improviste que les priorités à propos de la santé, du bien-être et de l'éducation sont louches ou mal distribuées. Il s'agit d'un processus politique. Donc, la réponse doit vous venir non des gens comme moi mais des politiciens qui doivent se faire élire en promettant de parrainer tel ou tel projet. Je ne peux vraiment pas vous répondre.

**Mr. McQuaid:** D'après certains témoignages que nous avons entendus hier soir, il paraît que le gouvernement fédéral n'assume pas sa part raisonnable des dépenses de l'éducation.

**M. Donnelly:** Je ne voudrais pas que le gouvernement fédéral se charge des dépenses de l'éducation en général. Je voudrais que cela dépende des gouvernements provinciaux. Toutefois, je me rends compte que le gouvernement fédéral doit s'y intéresser. À l'heure actuelle, on a l'intention d'encourager le bilinguisme par des octrois conditionnels. Il se peut que, «et bien, l'encouragement du bilinguisme par le gouvernement fédéral constitue un intérêt légitime». Si c'est le cas, il faudrait dire qu'il s'agit d'une question concurrente et non uniquement provinciale. Peut-être que vous en arriverez au point où aucune question ne sera uniquement provinciale. Je ne le sais pas.

**Mr. McQuaid:** J'aimerais poser encore une seule question, monsieur le professeur. Croyez-vous que nous avançons assez rapidement au sujet du processus de modification de la constitution?

**M. Donnelly:** Certainement pas! Comme je vous l'ai dit, ce processus est au diapason du rythme des événements géologiques. Nous avons essayé de trouver une formule de modification depuis 1927. Tout le travail que nous avons fait sur la formule Fulton-Favreau n'a donné absolument rien. Quoique nous nous sommes

cte]

provincial governments and their substitution by others, finally Mr. Lesage backed off and said, "No good". It was the most complex formula known to man in constitutionalism very inflexible and rigid. We are proceeding not at a snail's pace but at a glacial

**Mr. McQuaid:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Gilles Marceau.

**Mr. Marceau:** Monsieur le professeur, nous avons parlé beaucoup de bilinguisme depuis hier et je voudrais essayer de le mettre en pratique en posant quelques questions en français. Vous avez parlé, de renforcer le fédéralisme.

**Professor Donnelly:** Exactement.

**Mr. Marceau:** Ne croyez-vous pas qu'il serait préférable d'essayer de l'équilibrer au lieu de renforcer, puisque la solution résiderait plutôt dans un fédéralisme qui répartirait équitablement les pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, contrairement à un fédéralisme centralisé uniquement sur le pouvoir fédéral?

**Professor Donnelly:** Vous posez là une très bonne question. Il faudra évidemment que notre Constitution soit le plus souple possible.

**Mr. Marceau:** You can answer me in English if you want to, sir.

**Professor Donnelly:** I enjoy trying my French.

**Hon. Member:** It is your privilege.

**Professor Donnelly:** All I can do is repeat what I have already said. Exclusive provincial jurisdiction must mean that. It must mean that. That is the only way to strengthen federalism which I take it you are asking about. It is the only conceivable way.

without meaning to predict the doom and gloom, it seems to me, if I may say so, that this is what your Committee must face.

**Mr. Marceau:** Vous dites qu'il faut essayer d'équilibrer les cadres; dans ce but, ne serait-il pas préférable de déterminer, d'une façon plus exacte que possible, la répartition des pouvoirs, afin d'éviter qu'à un certain moment, le gouvernement fédéral, par sa mauvaise interprétation des choses, intervienne dans les pouvoirs provinciaux? N'est-ce pas là un véritable problème?

[Interprétation]

presque mis d'accord grâce aux changements de certains gouvernements provinciaux, en fin de compte, monsieur Lesage a dit que cela ne convenait pas du tout. C'était la formule la plus complexe qu'on ait jamais connue du point de vue constitutionnel et en plus, elle était beaucoup trop rigide. Ce n'est pas avec la vitesse d'une tortue que nous avançons mais avec celle d'un glacier.

**Mr. McQuaid:** Merci, monsieur le président.

**The coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gilles Marceau.

**Mr. Marceau:** Mister Donnelly, a lot has been said about bilingualism since yesterday, so I will try and put it into practice by asking a few questions in French. You talked about re-enforcing federalism.

**Professor Donnelly:** Yes.

**Mr. Marceau:** Do you not think it would be preferable to try to balance it rather than to reinforce it, since the solution would lie rather in a type of federalism that would see to an equitable distribution of powers between the federal and provincial governments rather than in a centralized type of federalism based exclusively on federal power?

**Professor Donnelly:** That is a very good question. Our Constitution must, of course, be as flexible as possible.

**Mr. Marceau:** Vous pouvez me répondre en français si vous le voulez.

**Mr. Donnelly:** J'aime d'essayer mon français.

**Une voix:** C'est votre privilège.

**Mr. Donnelly:** Je ne peux que vous répéter ce que j'ai déjà dit, c'est que la juridiction provinciale exclusive doit dire simplement cela. C'est la seule façon de renforcer le fédéralisme dont je crois que vous me parlez. C'est la seule façon possible.

Et sans vouloir vous rembrunir, il me semble que c'est à cette difficulté que votre Comité doit faire face.

**Mr. Marceau:** You say we must try to have a wider frame, therefore, would it not be preferable to determine as precisely as possible the distribution of powers in order to avoid having at one time or another the federal government, by its interpretation, intervening in provincial powers? Is that not really where the problems lies?



[Text]

**Professor Donnelly:** I quite agree with you that it is almost an impossible task to make these clear, water-tight, evident decisions that will always be respected but one can only try.

If you take the analogy of local government versus provincial now, the thing is such a mixed-up mélange that no one knows what it is. No taxpayer knows who is responsible for this or that. If you achieve that state of utter confusion in federalism, which we virtually have achieved, then I think you kiss federalism good-bye. I have come to believe more strongly than ever in federalism for two reasons. It is obviously necessary if Canada is to hold together. It also seems to me to be the best possible alternative to the massive bureaucratic alienation that has occurred in the United States.

Now I realize I am talking in generalities and I am not really answering your question, so I will stop skirting around it.

**M. Marceau:** Monsieur le président, est-ce qu'au Manitoba, on reconnaît, d'une certaine manière que les Canadiens d'expression française sont différents et, qu'en tant que tels la Constitution devrait assurer leur survivance et leur épanouissement à l'intérieur d'une Confédération canadienne et d'un pays qui s'appelle le Canada? Est-ce qu'on accepte cette thèse ici ou si l'on considère que c'est de la foutaise et que les gens du Québec ne veulent pas collaborer? Quelle est l'attitude des gens, ici?

**Professor Donnelly:** I accept completely the recommendations of the B&B Commission on the subject of languages and would like to see them built into the new constitution. I accept them without any reservations.

**Mr. Marceau:** Is that your own opinion or the opinion of the population of Manitoba?

**Professor Donnelly:** I could not speak for the population. You are surrounded by politicians who are much better able to speak than I. I am simply an ivory tower academic.

**An hon. Member:** Well put.

**M. Marceau:** Une dernière question si M. le président me le permet. Si j'ai bien compris, vous avez dit que vous étiez prêt à accepter l'abolition des allocations familiales et que le

[Interpretation]

**M. Donnelly:** Je suis tout à fait d'accord qu'il est presque impossible de prendre telles décisions claires et nettes qui seraient toujours respectées. Il faut essayer de le faire néanmoins.

Si on prend l'analogie du gouvernement local par rapport au gouvernement provincial à l'heure actuelle, les deux paliers sont tellement mélangés qu'il est impossible de les distinguer. Les contribuables ne le savent pas qui est responsable de quoi. Une telle confusion au sein du fédéralisme, qui est pratiquement l'état des choses à l'heure actuelle, garantie de nous écarter complètement de nos propres principes. J'en suis venu à croire plus en plus au fédéralisme et cela pour deux raisons. C'est évidemment nécessaire si nous voulons maintenir le Canada, et c'est aussi la meilleure alternative possible à l'aliénation administrative telle qu'elle s'est développée aux États-Unis.

Je me rends compte que j'énonce des généralités et que je ne réponds pas vraiment à votre question, donc je cesserai de la tourner.

**Mr. Marceau:** Mister Chairman, is it recognized here in Manitoba that french-speaking Canadians are different and that as such the Constitution should ensure their survival and their development within the Canadian Confederation and within a country called Canada? Is this idea accepted here or do you think it is ridiculous and that the people of Quebec refuse to cooperate? What is the attitude here?

**M. Donnelly:** J'accepte entièrement les recommandations de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme sur la question des langues officielles et je voudrais que ce soit incorporé dans la nouvelle Constitution. Je les accepte sans réserve aucune.

**M. Marceau:** Est-ce votre opinion personnelle ou est-ce l'opinion de la population du Manitoba?

**M. Donnelly:** Je ne peux parler pour la population entière. Vous êtes entourés de politiciens qui sont beaucoup mieux préparés pour vous parler à ce sujet que moi. Je suis tout simplement un professeur qui vit dans une tour d'ivoire.

**Une voix:** Bien dit.

**Mr. Marceau:** One last question, Mr. Chairman, if you will allow me. If I understood correctly, you said that you were ready to accept the abolition of family allowances

orte]

gouvernement mette plutôt ces montants d'argent à la disposition des pauvres au Canada.

**Professor Donnelly:** That is too big a question. I do not know.

**Mr. Marceau:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Colin Gibson.

**Mr. Gibson:** Professor Donnelly, I wish to know your views on the subject of formal federal method for amending the constitution. I raise this matter but not in the context of which issues will be decided solely by Ottawa, solely by the provinces, and solely through the joint co-operation of the federal and provincial governments. What formal methods exist today to bringing back to Canada our final ultimate formal amending power?

The constitutional review that is going on seems to me to be very important and successful. However, it is very very difficult. Within a year or two we may have an entirely different political climate in the country. Now we are more united than we have ever been. I suggest that we are not prepared to abandon hope on this Committee. We are determined to succeed in changing the constitution and in strengthening Canada.

Nous avons l'intention de réussir et nous y sommes déterminés, bien sûr. We are determined to succeed in this task.

**Professor Donnelly,** at present the only method of a formal amendment to the Constitution is by passing a Bill in the United Kingdom Parliament. This surely must go. Now Canada is more united than a year or so ago. Do you not agree that we should bring back to Canada the power of formal amendment so that final passage of amendments in formal sense will be made in Canada's Parliament? In making this suggestion and in taking this step, I believe we should preserve existing powers and rights and convening the final review of the constitution. Should we not transfer to Canada the final amending power now?

If you agree, what means should be adopted if all provinces are agreeable to this step and if the federal government agrees, would you then suggest that a resolution of the Canadian Parliament be passed and addressed to the United Kingdom Parliament with the consent of all the provinces, in that way transferring the BNA to Canada and renaming

[Interprétation]

and to have the government put this money at the disposal of poor people in Canada.

**M. Donnelly:** Votre question est trop vaste. Je ne puis y répondre.

**M. Marceau:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Colin Gibson.

**M. Gibson:** Monsieur Donnelly, je voudrais vous demander votre opinion au sujet des méthodes de procédure formelles pour modifier la Constitution. Je soulève cette question mais pas dans le contexte de la question à savoir quels problèmes seront décidés uniquement par Ottawa, par les provinces et par la coopération conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux. Quels obstacles y a-t-il en ce moment pour repatrier le pouvoir entier de décider de la Constitution?

Le travail au sujet de la Constitution que nous faisons en ce moment me semble être très important et très réussi. Toutefois, nous progressons très, très lentement. D'ici un an ou deux nous aurons peut-être un climat politique complètement différent au pays. À l'heure actuelle, nous sommes plus unis que nous ne l'avons jamais été. Je suis d'avis que ce Comité n'est pas prêt à abandonner l'espoir. Nous avons l'intention de réussir à modifier notre Constitution et à enforcer le Canada.

We intend to succeed and we are determined to do so quite definitely. Nous sommes déterminés à réussir dans cette tâche.

Monsieur le professeur, à l'heure actuelle, le seul moyen de modifier formellement la Constitution est par l'adoption d'un bill par le Parlement du Royaume-Uni. Il faut absolument que cela se change. Maintenant que le Canada est plus uni qu'il y a à peu près un an, ne croyez-vous pas qu'on devrait repatrier le pouvoir de modification formelle afin que l'adoption finale de modifications dans le sens formel se fasse au Parlement du Canada? En faisant cette proposition et en faisant cette démarche, je pense que nous devrions conserver les pouvoirs, les droits et les conventions actuelles en attendant la révision finale de la Constitution. Les pouvoirs formels d'amendement ne devraient-ils pas être repatriés maintenant?

Si vous êtes d'accord, quelles modalités devraient être adoptées? Si toutes les provinces sont d'accord ainsi que le gouvernement fédéral, estimez-vous que le Parlement du Canada devrait adopter une résolution et qu'elle soit adressée au Parlement du Royaume-Uni avec le consentement de toutes les provinces afin de rapatrier l'Acte de l'A-

[Text]

ing it the Canadian Constitutional Act? I believe that the time to establish this final constitutional power is now with us and that the mood of the people is with us. I have never heard one Canadian in any area dispute this. I ask for your opinion, sir.

**Professor Donnelly:** You mentioned the key to it in your own discourse—"if all provinces agree." That is where we were hung up with the Fulton-Favreau formula as you know. When the CCF, as it was then known, was defeated, the objections of Mr. Walker and the attorney general of Saskatchewan were thereby nullified. Mr. Thatcher said he was willing to go ahead as he did not care much anyway. Then we thought we had it nailed down and Quebec was going to agree. However, Mr. Lesage thought that it would be embarrassing for him, politically, to do so and he withdrew his agreement. The Fulton-Favreau formula was an awkward thing that we had worked out and was not a very good formula anyway. It was left to gather dust.

The key to it is what you have already said: "if all provinces agree." Can we retain this unanimity principle. Must all provinces agree before we can go ahead with anything?

**Mr. Gibson:** Certainly my own humble opinion is that we would certainly have to get unanimous consent to bring back the BNA to Canada.

**Professor Donnelly:** To bring back, sir, is simply a descriptive term of a meaningless character because no one says that you must leave it there. Bring back with what conditions?

**Mr. Gibson:** With the conditions that all the existing conventions and rules for amendment remain in existence until this Act is actually in Canada.

**Professor Donnelly:** I would be horrified with that. Existing conventions and rules regarding amendment are ventriloquous dummies, as you know. They can be interpreted in a variety of ways. There are no firm rules.

It is so depressing to talk about this subject.

**Mr. Gibson:** It may be depressing but we have got to get on with it and deal with it.

**Professor Donnelly:** I would much prefer, myself, to tackle a new constitution rather than to tackle this awful musty old thing known as constitutional amendments.

[Interpretation]

mérique du Nord britannique qui devient dorénavant la Loi sur la Constitution Canada? Je pense que le moment est arrivé d'établir ce pouvoir constitutionnel absolu que le peuple est d'accord. Je n'ai jamais rencontré un canadien qui fut d'avis contraire. J'aimerais savoir ce que vous pensez monsieur.

**M. Donnelly:** Vous avez indiqué le nœud du problème en disant, «si toutes les provinces sont d'accord». C'est là le problème auquel il faut faire face la formule Fulton-Favreau. Lorsque le CCF, comme on l'appelait alors, fut battu aux élections, les objections de Walker ainsi que du procureur général de Saskatchewan furent automatiquement éliminées. M. Thatcher disait qu'il était d'accord puisque cela ne l'intéressait pas beaucoup. Alors, nous étions convaincus que tout s'arrangerait et que le Québec serait d'accord. Toutefois, M. Lesage a cru qu'en donnant appui cela lui causerait des embarras politiques et il changerait d'avis. La formule Fulton-Favreau était rigide et pas très utile. Alors on l'a laissé au rancart.

Vous avez signalé le nœud du problème en disant, «si toutes les provinces sont d'accord». Pouvons-nous retenir ce principe d'unanimité? Toutes les provinces doivent-elles être d'accord afin que nous puissions procéder?

**M. Gibson:** Moi je suis certainement d'accord que nous devrions certainement obtenir l'accord unanime pour rapatrier l'Acte de la Constitution du Nord britannique.

**M. Donnelly:** Monsieur, l'expression rapatrier est tout simplement un terme descriptif qui ne veut rien dire puisque personnellement vous dit que vous devez laisser l'Acte au Royaume-Uni. Rapatrier à quelles conditions?

**M. Gibson:** Aux conditions que toutes les conventions et règles d'amendements actuelles soient maintenues jusqu'au rapatriement de l'Acte au Canada.

**M. Donnelly:** Voilà qui me ferait horreur. Comme vous le savez, les conventions et les règles d'amendements actuels ne sont que des poupées de ventriloque car elles peuvent être interprétées de différentes façons; il n'y a pas de règlement ferme.

C'est un sujet tellement déprimant.

**M. Gibson:** Il se peut que ce soit déprimant mais nous devons quand même avancer et nous en occuper.

**M. Donnelly:** Moi, je préférerais entreprendre une nouvelle constitution plutôt que de reprendre ces modifications constitutionnelles désuètes.



...rte]  
**Mr. Gibson:** Why not get it back in Canada  
 ...tart with?

**Professor Donnelly:** You are the guys with  
 ...power, why do you not do it?

**Mr. Gibson:** We want to. We are trying to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**  
 ...tlemen, I do not think this is the best time  
 ...the Committee to express its opinions.  
 ...maps I could now call on Dr. Ritchie.

**Dr. Ritchie:** Thank you, Mr. Chairman. Do  
 ...feel the advent and the expansion of  
 ...al services, so-called open-ended pro-  
 ...s, have increased the strains on federal-  
 ...and Dominion-provincial relations at  
 ...in a financial way?

**Professor Donnelly:** Yes, indeed. I should  
 ...made that clear but I thought it would  
 ...oo long and tedious to do so. Certainly  
 ...people would agree I think that the  
 ...federal initiatives in these fields were at one  
 ...d very appropriate. However, a person  
 ...Quebec might argue that they might not  
 ...been necessary had Ottawa not held 90  
 ...cent of the taxing power. They have  
 ...oubtedly increased the financial strains.

**Dr. Ritchie:** Would you suggest that so long  
 ...they stayed in family allowance and old  
 ...pensions where there was a set amount  
 ...individual citizen across the country that  
 ...strain was not so great?

**Professor Donnelly:** I would abolish family  
 ...allowances—again my professorial arrogance  
 ...coming through—but as long as income tax  
 ...exemptions are the way they are what good  
 ...they really do anybody? How can you  
 ...and family allowances as a measure for  
 ...poor when they have to have another kid  
 ...et more?

**Dr. Ritchie:** Mr. Chairman, I am not  
 ...defending family allowance or otherwise. I  
 ...merely saying that because a payment  
 ...made of a set dollar amount to each  
 ...man across the country, it did not change  
 ...did not create the strain that the open-  
 ...ed programs have.

**Professor Donnelly:** Do you mean financial  
 ...federal strain or strain in federal-provin-  
 ...relations?

**Dr. Ritchie:** Well, both.

[Interprétation]

**M. Gibson:** Pourquoi ne pas commencer par  
 rapatrier la constitution au Canada?

**M. Donnelly:** C'est vous, messieurs, qui  
 avez le pouvoir, alors pourquoi ne le faites-  
 vous pas?

**M. Gibson:** C'est que nous voulons faire, et  
 nous essayons de le faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs,  
 je ne crois pas que c'est le moment pour le  
 Comité d'exprimer une opinion. Je vais main-  
 tenant passer la parole à M. Ritchie.

**M. Ritchie:** Merci, monsieur le président.  
 Croyez-vous que la création et l'expansion des  
 services sociaux, des programmes sans condi-  
 tions préalables définitives, ont fait croître les  
 tensions qui pèsent sur le fédéralisme ainsi  
 que sur des relations fédérales-provinciales,  
 au moins au point de vue financier?

**M. Donnelly:** Oui, en effet. J'aurais dû  
 signaler cela mais j'ai cru que ce serait trop  
 long et trop fatigant de le faire. Je pense que  
 certainement, la plupart des gens sont d'ac-  
 cord que les initiatives fédérales dans ces  
 domaines étaient très appropriées à un certain  
 moment. Toutefois, un Québécois pourrait  
 dire que cela n'aurait peut-être pas été néces-  
 saire si Ottawa n'avait pas eu 90 p. 100 du  
 pouvoir de taxation. Ces programmes là ont  
 évidemment accru les problèmes financiers.

**M. Ritchie:** Pensez-vous que s'ils s'étaient  
 bornés au domaine des allocations familiales  
 et des pensions de vieillesse où il s'agissait  
 d'un montant fixé par un individu à travers le  
 pays que la charge financière était moindre?

**M. Donnelly:** Moi, j'abolirais l'allocation  
 familiale, mais voilà que je fais preuve de  
 mon arrogance de professeur. Mais aussi  
 longtemps que les exemptions sur l'impôt sur  
 le revenu ne changent pas, à quoi bon sont les  
 allocations familiales? Comment peut-on  
 défendre les allocations familiales comme  
 étant une mesure qui aide les pauvres quand  
 il faut avoir un autre enfant pour toucher  
 davantage?

**M. Ritchie:** Monsieur le président, je ne  
 défends pas les allocations familiales ni l'opi-  
 nion contraire. Je dis simplement que puis-  
 qu'on a remis une somme fixe à chaque  
 citoyen du Canada, cela n'a pas changé ou  
 créé les difficultés des programmes ouverts.

**M. Donnelly:** Voulez-vous dire des difficul-  
 tés du point de vue budgétaire ou du point de  
 vue des relations fédérales-provinciales?

**M. Ritchie:** Les deux.

[Text]

**Professor Donnelly:** Or are they the same thing?

**Mr. Ritchie:** It was a set amount per year that the government knew it had to raise because the population remains within statistical bounds.

**Professor Donnelly:** Yes.

**Mr. Ritchie:** With the advent of the shared-cost programs like medicare and hospitalization plans which are growing at a rate of something like 15 per cent a year, and with the idea that all of these programs can grow and grow forever and still leave lots of good things undone for the community, has this not created a special budgetary and financial problem?

**Professor Donnelly:** That is undoubtedly true.

**Mr. Ritchie:** If these programs are going to be administered by the provinces, could they be administered through unconditional grants to the province. The province would receive so much money and it would be up to it to decide in what proportion the health, welfare or educational programs would be supported.

**Professor Donnelly:** I can only go over what I have said, which perhaps is too brief. A: there should be no federal spending power in this area. B: there should be an improved equalization formula. C: there will be provinces still left out in the cold when all those things are done and some device will have to be found to deal with them. A promising one is that they may delegate their power to Ottawa. They will cease to be provinces in the full sense of the word.

Now you may find that medicine too strong but it is already true.

**Mr. Ritchie:** I must say I largely agree with you. In other words, you are suggesting that we rip up the shared-cost programs and replace them by greater equalization grants than we have if the occasion arises.

**Professor Donnelly:** Just one unconditional equalization grant.

**Mr. Ritchie:** Unconditional.

**Professor Donnelly:** Totally unconditional. If a province is still unable to cope with its

[Interpretation]

**M. Donnelly:** Ou est-ce la même chose?

**M. Ritchie:** Il s'agissait d'une somme par année que le gouvernement savait qu'il devait prélever lorsque la population s'accroissait. Il y avait certaines normes statistiques.

**M. Donnelly:** Oui.

**M. Ritchie:** La venue des programmes à frais partagés tel que l'assurance-médecine, les régimes d'hospitalisation qui augmentent à un taux d'environ 15 p. 100 par année, quand on pense que tous ces programmes peuvent augmenter à l'infini tout en négligeant un bon nombre de choses utiles à la collectivité, en somme, est-ce que tout cela a créé des problèmes budgétaires et financiers en particulier?

**M. Donnelly:** Oui, sans aucun doute.

**M. Ritchie:** Si ces programmes seront administrés par les provinces, est-ce qu'il sera possible de les administrer sous forme de trois sans conditions à la province. La province recevrait un montant fixe d'argent et elle déciderait comment répartir l'argent parmi les différents programmes de santé, de bien-être et d'éducation.

**M. Donnelly:** Je ne peux que répéter ce que j'ai déjà dit, ce qui est peut-être trop bref.

(A) le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir le pouvoir de dépenser dans ce domaine;

(B) il devrait y avoir une formule de péréquation améliorée;

(C) lorsque tout cela a été accompli, il y aura encore des provinces dont les besoins n'auront pas été soulagés et il faudra établir des mesures pour leur venir en aide. Une des façons de le faire serait de déléguer leurs pouvoirs à Ottawa. Elles cesseront vraiment d'être des provinces dans le sens complet du terme.

Vous trouvez cela peut-être trop fort car ce a déjà été fait.

**M. Ritchie:** Je suis d'accord avec vous sur la large mesure. En d'autres termes, vous proposez d'éliminer les programmes à frais partagés et de les remplacer par des subventions de péréquation plus considérables lorsque nécessaire.

**M. Donnelly:** Il s'agit d'une seule subvention de péréquation sans conditions.

**M. Ritchie:** Sans conditions.

**M. Donnelly:** Sans aucunes conditions. Si à ce moment là, une province ne peut pas faire

erte]

possibilities then it may delegate some of power to Ottawa in an improved constitution and it will become Ottawa's responsibility, period. You will know where you stand. Or, you can go back into this business negotiating new budgetary resettlements every five years which I regard as eminently

100

satisfactory. However, I think the most promising answer is through a delegation process. You would end up with the provinces, perhaps, some of the Maritime Provinces, wanting to delegate to Ottawa certain things but even with the improvement in equalization they cannot cope with because of a low base. That is one possible thing, I think, to be thought about and examined in thinking of a new Constitution.

**Mr. Ritchie:** Are you suggesting the key to a particular problem lies in the control of spending by the provincial level in these fields?

**Professor Donnelly:** No, I can make no comments about that. The control of spending, again, is a political matter.

**Mr. Ritchie:** Let me put it this way, then. Grants given by the federal government must bear a relationship to the ability of the country, to the federal government and could not be based on the desires or necessities what the provinces feel should be done in these fields.

**Professor Donnelly:** As you know, sir, perhaps better than I do, there is an equalization formula now based upon a kind of prosperity index with 16 items in it by which to judge the levels of provincial capacity. It is quite a complex formula, it is rather complex, but I think it still could be improved. However, I think that you can never meet the needs of Newfoundland with any foreseeable equalization formula, therefore, you must continue a kind of special status that Newfoundland

**Mr. Ritchie:** Do you think the equalization formula is difficult to arrive at and will always be a subject of controversy?

**Professor Donnelly:** It certainly is difficult, but we have arrived at two or three of them starting back with the old tax rental arrangements. They have worked there moderately well, they could work better, one hopes.

### [Interprétation]

face à ses responsabilités, elle pourra déléguer une certaine partie de son pouvoir à Ottawa dans le cadre d'une Constitution améliorée et ses frais relèveront du gouvernement fédéral, et voilà tout. Comme ça, vous saurez à quoi vous en tenir. Ou bien, on peut se remettre à négocier de nouveaux arrangements budgétaires tous les cinq ans mais je trouve cela pas satisfaisant du tout. Je crois que la meilleure solution serait en déléguant les pouvoirs. Certaines provinces, peut-être certaines des provinces Maritimes, voudraient déléguer certaines choses à Ottawa en dépit de l'amélioration du système de péréquation, elles ne pourraient faire elles-mêmes parce que l'assiette fiscale dans ces provinces est très réduite. Voilà une possibilité qui pourrait être étudiée lorsque nous envisageons de rédiger une nouvelle constitution.

**M. Ritchie:** Est-ce que vous croyez que la réponse à ce problème particulier dépend du contrôle des dépenses par les gouvernements provinciaux dans ces domaines?

**M. Donnelly:** Non, je ne peux pas exprimer de jugements à ce sujet car le contrôle des dépenses est une question politique.

**M. Ritchie:** Alors, permettez-moi d'exprimer ma pensée de la façon suivante. Les subventions données par le gouvernement fédéral doivent avoir un rapport avec les capacités du pays ainsi qu'un rapport avec le gouvernement fédéral, et elles ne devraient pas être fondées sur les désirs des provinces ou nécessairement sur ce qu'elles estiment nécessaires dans ce domaine.

**M. Donnelly:** Comme vous le savez, monsieur, et vous le savez peut-être mieux que moi, à l'heure actuelle il y a une formule de péréquation basée sur une sorte de barème de prospérité calibré selon 16 articles différents afin de pouvoir juger du niveau des capacités provinciales. C'est une formule qui est assez bonne, plutôt compliquée, mais je pense qu'elle pourrait encore être améliorée. Toutefois, je répète qu'on ne pourra jamais suffire aux besoins de Terre-Neuve avec toute formule de péréquation que l'on puisse envisager. Donc, cette province devra garder le statut spécial qu'elle a à l'heure actuelle.

**M. Ritchie:** Croyez-vous qu'il est difficile d'établir la formule de péréquation et que ce sera toujours un sujet de controverse?

**M. Donnelly:** Oui, c'est certainement une formule difficile, mais nous en avons tout de même établi deux ou trois en commençant avec l'ancien système de distribution des taxes. Ces formules ont réussi assez bien dans



[Text]

**Mr. Ritchie:** If the budgetary problems of the shared cost programs to the provinces were controlled, would it materially lessen at least the financial strains on the...

**Professor Donnelly:** You will have to explain to me, sir, what you mean by controlled and by whom.

**Mr. Ritchie:** Within some bounds set by the province. They are largely out of control now, are they not?

**Professor Donnelly:** I do not know if they are out of control. That is a kind of subjective judgment, I feel.

**Mr. Ritchie:** Can they go on increasing at 15 per cent a year in the hospital and medicare fields?

**Professor Donnelly:** I do not see why not. It is a vital service, something we have to have. Maybe the doctors will charge less in future, but I doubt it.

**Mr. Ritchie:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Now I will call on Mr. Warren Allmand to be followed by Messrs. Asselin, Rowland, Hopkins and Brewin.

**Mr. Allmand:** Professor Donnelly, you said if we were to have a federal state we must have exclusive areas of jurisdiction to the provinces and you want to make this very exclusive, it seems. In view of the fact that we are having a much more rapid pace of technological change, communications change, leisure and so forth—you referred to these—and you have admitted there is great difficulty in setting out in words exclusive areas of jurisdiction...

**Professor Donnelly:** Yes, that is right.

**Mr. Allmand:** ...in these circumstances, would you not think it would be better to have nearly all areas of legislative powers concurrent with paramountcy either to the federal or to the provincial? By doing that we would not get hung up on situations where, for example, if the federal government takes an initiative in an area where the provinces have not acted, where it could be a provincial area of jurisdiction, they could act and that legislation would stand until the province decides to legislate, and if they had para-

[Interpretation]

ce domaine, et on espère qu'elles pourraient être améliorées.

**M. Ritchie:** Si les problèmes budgétaires des programmes à frais partagés aux provinces étaient contrôlés est-ce que cela réduirait au moins dans le sens matériel, les pressions financières sur le...

**M. Donnelly:** Qu'est-ce que vous entendez par contrôler? Et qui exerce ce contrôle?

**M. Ritchie:** Dans le cadre de certains règlements établis par la province. A présent, je crois qu'on exerce pour ainsi dire pas de contrôle, n'est-ce pas?

**M. Donnelly:** Je ne sais vraiment pas. Je trouve que c'est un jugement subjectif.

**M. Ritchie:** Peuvent-ils continuer à augmenter au taux de 15 p. 100 par année dans le domaine des hôpitaux et de l'assurance maladie?

**M. Donnelly:** Je ne vois pas pourquoi pas. C'est un service essentiel dont nous avons besoin. Il se peut que les médecins réduisent leurs honoraires à l'avenir mais j'en doute.

**M. Ritchie:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je donnerai la parole à M. Warren Allmand, et ensuite à MM. Asselin, Rowland, Hopkins et Brewin.

**M. Allmand:** Monsieur Donnelly, vous avez dit qu'afin d'avoir un état fédéral il faut qu'il y ait des domaines où les provinces ont une juridiction unique et il me semble que vous voulez que ce soit très exclusif. En vue d'un changement beaucoup plus rapide qui se fait dans les domaines de la technologie, des communications, de la récréation, etc.—vous avez parlé—et vous avez reconnu qu'il est très difficile d'expliquer quels sont les domaines exclusifs de juridiction...

**M. Donnelly:** Oui, c'est exact.

**M. Allmand:** ...dans ces circonstances, pensez-vous pas qu'il serait mieux que pour que tous les domaines des pouvoirs législatifs soient communs tandis que la primauté reviendrait ou bien du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial? En faisant cela, on ne rencontrerait pas de problèmes, par exemple, lorsque le gouvernement fédéral prend une initiative dans un domaine où les provinces n'ont pas agi, dans un domaine qui pourrait relever de la juridiction provinciale, les provinces pourraient agir et cette législation serait vel-

exte]

uncy their legislation would stand in their province, but both areas could act concurrently just as they have the right now in immigration and agriculture, without being hung on legalisms. The federal rights would be based on paramountcy rather than on exclusive water-tight compartments.

**Professor Donnelly:** Yes, you have raised a spinning point and that is one of the things that as an adviser I have been trying to examine in conjunction with Professor Dale Gibson in order to recommend to the Manitoba government. It is one very profitable area of exploration to find out if that concept of concurrency with paramountcy could work. I am not prepared to say it could or it could not, but I do think you have hit upon one of the fundamental lines of research or of thought and I do agree with you it is one of the most promising, I think. These water-tight compartment things are very difficult to achieve, I am sure.

**Mr. Allmand:** I have one other question. In your presentation you made an analogy between health care and education and you went on to say that if the federal government could rationalize for national health standards it can introduce spending into the health field, they could use the same rationalization for education and many other things.

**Professor Donnelly:** Almost anything else.

**Mr. Allmand:** That is so under the present system, but I wanted to ask for your comments on the proposals that the federal government has made in its booklet on spending power in which they state that where in the case of conditional grants where the area is exclusively provincial, they would set up a system of national consensus based on the senatorial districts. At least three of the five senatorial districts would have to give approval in their legislatures by resolution or bill, I suppose, and if they got the three out of five, for those provinces who did not the payments would be made back to the province in those provinces. Anyway, they have attempted to set out a formula.

**Professor Donnelly:** Yes, I know.

[Interprétation]

ble jusqu'au moment où la province elle-même décide d'adopter une loi. Et si la province a la primauté, c'est sa propre loi qui serait maintenue, mais les deux paliers de gouvernement pourraient agir en commun tout comme ils ont le droit à présent dans les domaines de l'immigration et de l'agriculture sans causer de problèmes légaux. Les droits fédéraux seraient basés sur le principe de la primauté plutôt que d'après un cloisonnement étanche et exclusif.

**M. Donnelly:** Oui, vous venez de soulever une question très intéressante et c'est une des choses qu'à titre de conseiller j'ai essayé d'étudier ensemble avec le professeur Dale Gibson afin d'en faire la recommandation au gouvernement du Manitoba. Nous sommes très intéressés à découvrir si l'idée des pouvoirs communs liés au principe de la primauté, pourrait fonctionner. À l'heure actuelle, je ne peux dire si c'est possible ou non, néanmoins, je pense que vous avez découvert une des orientations principales de la recherche et je suis d'accord avec vous qu'elle est parmi celles qui promettent le plus. Je sais qu'il est très difficile d'établir ces cloisonnements étanches.

**M. Allmand:** Je voudrais poser encore une seule question. Dans votre mémoire, vous avez établi une analogie entre les soins pour la santé et l'éducation et vous avez dit que si le gouvernement fédéral veut utiliser la rationalisation pour les normes de santé nationales, il peut introduire un système de dépenses dans le domaine de la santé, il pourrait utiliser la même rationalisation pour en faire autant pour l'éducation ainsi que pour beaucoup d'autres choses.

**M. Donnelly:** Presque n'importe quoi d'autres.

**M. Allmand:** C'est ce qui se fait sous les systèmes actuels. Mais je voulais vous demander de faire des commentaires au sujet des propositions que le gouvernement fédéral a faites dans son livret sur le pouvoir de dépenser dans lequel il déclare que dans le cas de subventions conditionnelles ou le domaine est uniquement provincial, ils établiraient un système de consensus national basé sur les districts sénatoriaux. Au moins trois des cinq districts sénatoriaux devraient donner leur approbation dans leur législature par voie de résolution ou par un projet de loi, je suppose. Et si trois sur cinq donnent leur approbation, des sommes d'argent seraient repayées aux citoyens des provinces qui ne sont pas d'accord. En tout cas, ils ont essayé d'établir une formule.

**M. Donnelly:** Oui, je le sais.

[Text]

**Mr. Allmand:** Would not this formula or some type of formula like this deal with the problem? In other words, could they not spend in education or in exclusive provincial fields if we had some formula like this?

**Professor Donnelly:** Yes, I am glad you raised that because that particular formula seems to me, (a) to be terribly contrived; (b) it seems to suffer from major weakness—what is the relevance to senatorial districts to finding national consensus? Ontario and Quebec each constitute a senatorial area and they are equivalent to the whole west, from here to the Pacific Ocean. I would think that kind of formula is rather inappropriate—(c), the third objection I would have to it is that it would seem likely that this is a back-handed way of producing special status for Quebec because it would very likely not go in with the consensus. I would much rather see that faced squarely rather than achieved through this kind of back-handed way, and finally (d) I find the notion of returning to the individuals in the nonparticipating area rather than to the governments, can only be described as cock-eyed. You know, John Smith in Three Rivers may get a cheque for 89 cents from a central computer because his province did not participate. I am really being a bit oppressive in arguing that, I suppose, but I really cannot fail to have grave intuitive doubts about reimbursement of people rather than governments in a nonparticipating, nonconsensus province. I think the federal formula is a brave attempt, but a very contrived one and it is full of holes as most formulas are.

**Mr. Allmand:** This is the problem. I was going to ask you if you have thought about or devised an alternative formula for the Constitution. This is the difficulty. You seem to knock holes...

**Professor Donnelly:** I gave you an alternative formula, the very clear and somewhat arrogant statement, no federal spending power in any area that is labeled exclusively provincial.

**Mr. Allmand:** But you left room for delegation.

**Professor Donnelly:** Delegation, yes, certainly. That is another hopeful area like the one you presented at first, the paramountcy.

[Interpretation]

**M. Allmand:** Est-ce que ce problème ne pourrait pas être résolu par cette formule ou par une formule de ce genre? En d'autres termes, ne pourraient-ils pas dépenser de l'argent dans le domaine de l'éducation ou dans des domaines uniquement provinciaux si nous avions une formule de ce genre?

**M. Donnelly:** En effet, je suis content que vous en ayez parlé, parce qu'il me semble que cette formule est a) extrêmement manigancée b) et elle a un point faible sérieux. Quel est le rapport entre les districts sénatoriaux et l'établissement d'un consensus national? Les provinces d'Ontario et du Québec constituent chacune une région sénatoriale et elles sont l'équivalent de l'ensemble de l'Ouest, d'ici jusqu'à la côte du Pacifique. Je pense que ce type de formule est peu approprié. c) Ma troisième objection envers cette formule est que c'est une façon indirecte de créer un statut particulier pour le Québec car cette province ne serait probablement pas d'accord avec le consensus. Je voudrais plutôt que l'on puisse faire face à la situation carrément plutôt que de procéder de cette façon équivoque; et finalement, d) je trouve que la notion de remettre des sommes d'argent aux particuliers dans les secteurs qui ne participent pas plutôt qu'aux gouvernements est plutôt bizarre. Par exemple, un particulier à Trois-Rivières pourrait recevoir un chèque de 89c. préparé par une ordinatrice parce que sa province n'y a pas participé. Peut-être que j'y vais un peu fort en disant cela, mais je ne peux quand même éviter d'avoir de sérieux buts intuitifs en ce qui concerne le remboursement du particulier plutôt que les gouvernements dans les provinces qui ne participent pas et qui ne sont pas d'accord avec le consensus. Je pense que la formule fédérale est une tentative courageuse mais très artificielle et pleine de défauts comme la plupart des formules.

**M. Allmand:** Voilà le problème. J'allais vous demander si vous avez une formule de rechange pour la constitution. C'est très difficile. Vous semblez trouver des imperfections...

**M. Donnelly:** Je vous ai donné une formule de rechange, c'est-à-dire la déclaration nette et un peu arrogante selon laquelle il ne doit pas y avoir de pouvoir de dépenser fédéral dans tout domaine qui relève uniquement de la juridiction provinciale.

**M. Allmand:** Mais vous avez indiqué qu'elle pourrait inclure le principe de la délégation.

**M. Donnelly:** La délégation, oui, certainement, c'est un autre domaine qui laisse l'espoir comme celui dont vous avez parlé.



...[Interprétation]  
 those areas, I think, are very worthy of  
 and more thought.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Asselin.

**Mr. Asselin:** Monsieur le président, j'aime revenir à la question dont un confrère, Monsieur Allmand, s'est entretenu avec le J. Je pense que les grandes difficultés du fédéralisme viennent du fait que le fédéral s'est ingéré dans plusieurs domaines de compétence provinciale. Je dois vous féliciter de la franchise dont vous avez fait preuve dans l'exposé que vous avez présenté aujourd'hui. Vous avez parlé du gouvernement fort sur le plan fédéral. Vous avez dit, en outre, que le problème du fédéralisme, c'est la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Une nouvelle constitution pourrait-elle envisager la décentralisation de certains pouvoirs actuels du gouvernement fédéral en faveur des provinces ou des provinces en faveur du gouvernement fédéral et comment pourrait-elle le faire? Doit-on envisager le principe de délégation des pouvoirs seulement ou le principe d'option que le gouvernement fédéral et les provinces ont quelque fois utilisés dans le passé?

hier soir, des gens ont déclaré que l'éducation devrait être uniforme au Canada. Beaucoup de provinces s'objectent à ce que l'éducation relève du domaine fédéral. A mon avis, elle doit rester de compétence provinciale, comme vous l'avez dit tout à l'heure. Pourrions-nous essayer de régler cette question par la délégation des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral, ou par le principe d'option?

**Mr. Donnelly:** C'est une catastrophe, parce que je n'ai pas écouté la traduction, mais bien l'anglais et le français en même temps.

(C'est très difficile...)

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Did you understand the question?

**Mr. Donnelly:** Pas exactement. J'ai écouté la traduction en anglais et en français en même temps...

**Mr. Asselin:** I will repeat my question if you want me to.

**Mr. Donnelly:** Je vais écouter en français, la fois-ci.

[Interprétation]

premier lieu, le principe de primauté. Je pense qu'il faudrait réfléchir davantage à ces deux principes.

**M. Allmand:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Asselin.

**Mr. Asselin:** Mr. Chairman, I would like to come back to the question about which one of my colleagues, Mr. Allmand, discussed with the witness. I think that the major difficulties of federalism arise from the fact that the federal state has interfered in many areas which are under provincial jurisdiction. By the way, I want to congratulate you for your sincerity in the presentation you made today. You spoke of a strong government at the federal level. Moreover, you said that the problem of federalism lies in the distribution of powers between the federal government and the provinces. Could a new Constitution deal with the decentralization of certain of the present powers of the federal government in favour of the provinces or of the provinces in favour of the federal government, and how would it go about doing that? Must we consider the principle of the delegation of powers only, or the principle of opting in or out that the federal government and the provinces have occasionally had recourse to in the past?

Last night, some people stated that education should be standardized throughout Canada. Many provinces object to education coming under the federal government. In my opinion, education must remain under the provincial governments as you said a while ago. Would it be possible to try and settle that question through the delegation of powers between the provinces and the federal government, or through the opting-out principle?

**Professor Donnelly:** This is a catastrophe because instead of listening to the interpretation I listened to the English and the French at the same time.

It is very difficult...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Did you understand the question?

**Professor Donnelly:** Not entirely. I listened to the question in English and in French at one and the same time...

**Mr. Asselin:** Si vous voulez, je vais répéter ma question.

**Professor Donnelly:** This time I shall listen to the French.

[Text]

**M. Asselin:** Ce matin, vous en avez fait allusion à un gouvernement fédéral fort. Vous avez prétendu, je crois, que le problème du fédéralisme provient de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les provinces. De quelle façon envisagez-vous cette question de décentralisation des pouvoirs? Envisagez-vous le principe de délégation de pouvoirs ou cet autre principe souvent utilisé autrefois, le principe d'option, que des provinces voudraient adopter. Tout à l'heure, j'ai affirmé que le Québec n'acceptait pas que le Fédéral s'ingère dans le domaine de l'éducation. Dans d'autres provinces anglaises, on acceptera que le gouvernement fédéral veuille subventionner directement les maisons d'enseignement alors que chez-nous, nous nous objectons. De quelle façon prévoyez-vous une telle décentralisation?

**M. Donnelly:** Permettez-moi de répondre en anglais parce que le sujet est très complexe.

I do not see opting out as a very hopeful method of achieving the decentralization that both you and I seem to want. Opting out suffers from a grave deficiency in that it does accept from big daddy in Ottawa the equalized abatement principle. It suffers from a grave deficiency in that equalized abatement is often artificial and does not meet actual program costs. It seems to me to be, as the Act itself describes itself, an interim measure and does not provide any hopeful answer to real decentralization.

Your second point, delegation, I think does provide a hopeful answer. I can envisage a Constitution with not two sets of powers, but three, exclusively federal, exclusively provincial and in the middle, subject to delegation as the present Indian Constitution does have—you may say India is not a very hopeful example, but one clutches at any straw—those powers which certain provinces would choose to delegate, but Quebec never would delegate which may produce in a back-handed way the kind of special status for Quebec.

I should make it clear that I have every sympathy for Quebec's position except on treaty powers and I have no objection to calling something "special status", but it seems to be an emotive and loaded term. I think we

[Interpretation]

**Mr. Asselin:** This morning, you spoke about a strong federal government and you contended, I believe, that the problem of federalism arises from the distribution of power between the central government and the provinces. How do you see this question of decentralization of powers? Do you see it through the principle of delegation of power or by that other principle that has been resorted to many times before, that is, the opting-out principle that some provinces would like to adopt. Earlier I stated that Quebec did not admit that the federal government should interfere in the field of education. In other English provinces, it will be accepted that the federal government wants to subsidize directly, educational institutions while we in our province object to this. So how do you see this process of decentralization taking shape?

**Professor Donnelly:** Allow me to answer in English, please, because this is a very complex matter.

Je ne pense pas que la méthode d'option soit une méthode utile pour arriver à la décentralisation comme nous aimerions la voir réaliser vous et moi. Le principe d'option a une lacune considérable car il accepte le paternalisme d'Ottawa sous forme du principe de l'égalisation des abatements. Ensuite, le principe d'option a un autre défaut sérieux, notamment que l'abattement égalisé est souvent artificiel et ne répond pas au coût réel du programme. D'après la description de la Loi elle-même, il me semble que c'est une mesure intérimaire qui ne fournit pas une réponse satisfaisante pour en arriver à une véritable décentralisation.

Je crois que le deuxième point que vous avez soulevé en ce qui concerne la délégation, nous fournit une réponse valable et je puis envisager une constitution où il y aurait trois ensembles de pouvoirs et non pas deux. Il y aurait le pouvoir exclusivement fédéral, le pouvoir exclusivement provincial et entre les deux, sous réserve de délégation, par exemple comme ça existe dans la constitution indienne actuelle—vous me direz peut-être que l'Inde n'est pas un bon exemple, mais à tout cas, on se raccroche à n'importe quels pouvoirs que certaines provinces voudraient déléguer mais que le Québec ne déléguerait jamais et qui peuvent produire de façon équivoque le statut particulier pour le Québec.

Je voudrais signaler ici clairement que j'ai beaucoup de sympathie pour la position du Québec sauf en ce qui concerne les pouvoirs en vue de conclure des traités. Et je ne m'oppose pas à ce que l'on emploie l'expression

[Texte]

must find some method through delegation, through the concept of paramountcy, concurrency or some other method which will produce basically satisfactory results for Quebec, over totally. If the Bertrand position is the one position, and we will see next week, I do not believe they can be totally satisfied, particularly on the treaty business, but I believe with political imagination it would be possible to achieve some decentralization that would go a long way to meeting these particularisms, legitimate particularisms, I believe.

It is astonishing to me sometimes—perhaps you will want to strike this from the record—that Western Canada fails to understand so most completely, in my opinion, the difficulties and positions of Quebec. Perhaps your committee will be an educative phenomenon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I have six other names and while I propose to call on all of you, I would ask you to bear in mind that there are these members who want to ask questions and we have several other briefs to hear this morning.

**Professor Donnelly:** I am sorry to take up so much time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It is because your paper was so interesting that you are getting so many questions. Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, I, first of all, wish to lodge a complaint. I have clutched notes to my bosom or kept them in my filing cabinet, at least, that I took at Professor Donnelly's knee 11 years ago on the Constitution and I find that he has not had the decency to remain rigid in his thinking. So, they are useless.

I would like to ask Professor Donnelly two or three questions with regard to his principle of not using the federal spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction.

First, does he envisage a division of powers which would tend to strengthen the federal government's hand or conversely, the division of powers which would tend to strengthen the provincial government's hand in relation to what now exists in the British North America Act, or does he envisage the sort of Constitu-

[Interprétation]

«statut particulier» mais il me semble que c'est un terme émotif et contentieux. Je pense qu'il faudra trouver un moyen par l'entremise de la délégation grâce aux concepts de la prédominance des pouvoirs communs ou d'une autre méthode qui nous permettra d'arriver à des résultats satisfaisants pour le Québec quoique ce ne sera jamais parfait. Si la position de Bertrand est la position véritable, et on verra la semaine prochaine, je ne pense pas que le Québec puisse être entièrement satisfait, notamment en ce qui concerne la signature des traités. Mais en tout cas, je pense qu'avec un peu d'imagination politique on pourrait arriver à une certaine décentralisation qui permettrait en grande mesure de répondre à ces particularismes qui je trouve, sont tout à fait légitimes.

Je suis parfois étonné—vous voudrez peut-être rayer ceci du procès-verbal—que l'Ouest du Canada ne comprend pour ainsi dire rien, selon moi, en ce qui a trait à la position et aux difficultés du Québec. Eh bien! peut-être que votre Comité aidera à éduquer la population.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, j'ai six autres noms ici; quoique j'ai l'intention de donner la parole à tous, je vous invite à vous souvenir qu'il y a d'autres gens qui veulent poser des questions et que nous avons plusieurs autres mémoires à entendre ce matin.

**M. Donnelly:** Je m'excuse de prendre tant de temps.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est parce que votre document est si intéressant qu'on vous pose tant de questions. Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** Monsieur le président, tout d'abord, je tiens à présenter un grief. J'ai un tas de notes que j'ai prises en écoutant le professeur Donnelly au sujet de la constitution et maintenant je me rends compte qu'il n'a pas eu la gentillesse de rester inflexible dans ses idées. Ce qui veut dire que mes notes ne valent rien.

J'aimerais poser deux ou trois questions à M. Donnelly en ce qui concerne son principe selon lequel on n'utilisait pas le pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale exclusive. D'abord, est-ce qu'il envisage une division des pouvoirs qui auraient tendance à renforcer le gouvernement fédéral, ou au contraire, une division des pouvoirs qui aurait tendance à renforcer le gouvernement provincial par rapport à ce qui existe actuellement dans le cadre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.



[Text]

tion that would allow either of those two alternatives to evolve through the process of delegation or the exercise of paramountcy?

**Professor Donnelly:** The latter.

**Mr. Rowland:** The latter?

**Professor Donnelly:** Yes.

**Mr. Rowland:** With regard to equalization, do you see an adequate equalization formula as overcoming most of the possible objections that could be raised to the denial of the exercise of the spending powers of the federal government, accepting the fact that any equalization formula, even though we may improve it will be imperfect?

**Professor Donnelly:** Yes, particularly for the Maritimes.

**Mr. Rowland:** Yes. Would you argue that equalization should be based upon fiscal capacity or fiscal need? Which approach would you take? Which imperfect formula would you accept, one based on need or capacity?

• 1120

**Professor Donnelly:** I wish you had not taken that course. That is a question like I used to ask you.

**Mr. Rowland:** Yes. Turn about is fair play.

**Professor Donnelly:** It sure is. A tentative answer would have to be that you have to find a formula that does take into account need, I think. I do think that is the approach you have to go by. That, of course, implies judgmental decisions—well, you say you need this but I do not think you do. I think we must face the fact that there are going to be some provinces in this federalism which will lose a great deal of their autonomy because they do not qualify as viable provinces. Now you may hate me for saying that but one might as well face it now.

**Mr. Rowland:** I certainly do not. The other question I had to ask is unrelated. I think probably Mr. Brewin will pursue this further. But I would like you to give us some indication of your thinking about the sort of mechanism which we should employ in this process of Constitutional revision that we are now engaged in. You have indicated that you consider the present progress to be glacial. I expect that part of that is due to the structure we are employing to carry out the revision.

[Interpretation]

Ou alors, est-ce qu'il envisage une constitution qui permettrait à ces deux alternatives de se développer grâce au processus de délégation ou par l'application du principe de prédominance?

**M. Donnelly:** J'envisage le dernier cas.

**M. Rowland:** Le dernier?

**M. Donnelly:** Oui.

**M. Rowland:** En ce qui concerne la péréquation, y a-t-il une formule appropriée de péréquation qui permettrait de surmonter la plupart des objections possibles en ce qui concerne la négation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, en acceptant le fait que toute formule de péréquation, même si elle peut l'améliorer, sera imparfaite?

**M. Donnelly:** Oui, particulièrement en ce qui concerne les Maritimes.

**M. Rowland:** Oui. Prétendez-vous que la péréquation devrait être basée sur des capacités fiscales ou bien sur les besoins fiscaux? Quelle formule accepteriez-vous à ce sujet?

**M. Donnelly:** Il est dommage que vous ayez suivi cette voie. C'est une question semblable à celle que je vous posais.

**M. Rowland:** Oui. C'est franc jeu.

**M. Donnelly:** Oui. Sûrement. Je pense qu'on pourrait tenter de répondre qu'il faut trouver une formule qui ne tienne pas compte des besoins. Cette réponse implique évidemment des décisions de jugement. Nous devons nous rendre compte que, dans le fédéralisme proposé, certaines provinces perdront beaucoup de leur autonomie parce qu'elles ne sont pas viables d'elles-mêmes.

**M. Rowland:** L'autre question que j'avais posée n'est pas pertinente. Peut-être que Mr. Brewin va approfondir la question. Toutefois, je voudrais savoir ce que vous pensez des sortes de mécanismes que nous devrions employer dans la révision de la Constitution dans laquelle nous sommes déjà engagés. Vous avez mentionné que le progrès actuel était glacial. Je suppose que cela est dû en partie à la structure que nous employons pour procéder à cette révision.

arte]

**Professor Donnelly:** Yes, it is.

**Mr. Rowland:** Have you any suggestions about how this structure can be improved?

**Professor Donnelly:** Just one, which I advance tentatively and rather hesitantly. It seems to me that the first item on Monday morning in Ottawa ought to be: are we serious or not? So far this has been a bit runaround and a majority of the provinces have not taken the notion of a new constitution, or even a revised one, very seriously—so far.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Including Manitoba?

**Professor Donnelly:** Yes, certainly including Manitoba, through no fault of mine, I hope. If the decision on Monday morning is, "do not take this seriously and you guys might as well lay off", fair game. Good. But let us have it out in the open.

Secondly, an alternative approach to the rather laborious one we have been following might be—and I do emphasize and underline the word "might"—that if the decision on Monday morning is, "Yes, we want to proceed. We cannot admit failure", then, you might say: "Why do we not try to set up a set of guidelines as to what a new or revised constitution might contain?" I do not know how far you would get. I have to be brief. I assume everybody accepts the Parliamentary system. Maybe Quebec does not. But it seems to me that that can be handled. We would get a set of guidelines and then maybe you should say, "Well, we will find the best minds in the country that we can find and within a year produce a draft on these guidelines." Then I commit nobody. And then we would say, "What about it? Do you like this better than the British North America Act, are you going to throw it out or what?" But at least it seems to me we must get to the point of discussion. These conferences—I used to feel so sorry for Mr. Pearson, who was trying so hard for any crumb of consensus and getting

nothing. The final point I would add is that I do not think we can either amend the old Constitution or produce a new one if we have to stick to the rule of unanimity in the smallest details.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Leonard Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Thank you, Mr. Chairman. In connection with Professor Donnelly's last

[Interprétation]

**M. Donnelly:** Oui.

**M. Rowland:** Pouvez-vous nous dire comment nous pourrions améliorer cette structure?

**M. Donnelly:** Je n'ai qu'une proposition à vous faire et je vous la soumets avec beaucoup d'hésitation. Il me semble que le premier article à discuter à Ottawa lundi matin devrait être le suivant: sommes-nous sérieux ou non? Jusqu'à présent la majorité des provinces n'ont pas pris au sérieux la notion d'une nouvelle constitution, ou même d'une constitution révisée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y compris le Manitoba?

**M. Donnelly:** Oui, certainement, mais sans mon entremise, je l'espère. Toutefois, si votre décision, lundi matin, «nous ne prenons pas la chose au sérieux et vous feriez aussi bien de renoncer à la question», ça ira. Mais qu'on nous le laisse savoir.

En second lieu, mais si lundi matin votre décision est la suivante: «Oui, nous voulons continuer. Nous ne voulons pas admettre la faillite» vous direz peut-être: «pourquoi ne tâchons-nous pas d'établir quelques principes directeurs sur le contenu de nouvelle constitution ou d'une constitution révisée?» Je ne sais pas jusqu'où vous iriez. Je suppose que tout le monde accepte le système parlementaire, sauf peut-être le Québec. Toutefois nous pouvons nous occuper de cette question. Après avoir établi quelques principes directeurs, vous pourriez peut-être alors dire ce qui suit: «nous allons trouver les meilleures têtes au pays et d'ici un an, soumettre une première rédaction de ces principes directeurs.» De cette façon, vous ne compromettrez personne. Puis nous dirions ce qui suit: «est-ce que vous préférez ces principes à la loi de l'Amérique britannique du Nord, qu'allez-vous en faire?» Toutefois, il semble que nous devons au moins faire preuve de sincérité. Je sympathisais avec M. Pearson, au cours des conférences à ce sujet, qui tâchait si bien d'arriver à l'unanimité et qui n'y parvenait pas.

Enfin, je ne crois pas que nous puissions modifier l'ancienne constitution ou en produire une nouvelle et s'il nous faut nous en tenir à la règle de l'unanimité jusque dans les plus petits détails.

**M. Rowland:** Merci monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Leonard Hopkins.

**M. Hopkins:** Merci, monsieur le président. Au sujet des remarques précédentes du pro-

[Text]

remarks, I wonder if you saw the article in *The Globe and Mail* this morning on the front page entitled: "Ottawa To Seek Speedup in Constitutional Review."

**Professor Donnelly:** Yes, I did see it.

**Mr. Hopkins:** I believe they go on to say that they do not feel that they can sustain public interest if it is going to take several more years to do this.

**Professor Donnelly:** That is the understatement of the year.

**Mr. Hopkins:** Yes. I was interested in your remarks, Professor Donnelly, on portability in education. I think this is a very serious problem facing this country today. I might initiate my remarks by saying I have had personal experience in this, having taught at the secondary level in a DND high school, where we had students coming in from all provinces of Canada. And if you want to go through a nightmare, just try to place students in accordance with their educational standards of the past.

I believe it was in 1967 we had the first meeting of Ministers of Education of the provinces of Canada which was held in Victoria, B.C. I also gather that here you are seeking some co-ordination of educational curricula.

**Professor Donnelly:** No.

**Mr. Hopkins:** What do you mean when you speak of portability of education?

**Professor Donnelly:** I was saying to you as a Committee that if the federal government is to play the role of achieving portability, minimum standards and so on, then federalism is a doubtful proposition. Here I feel that the mechanism that may properly be used to achieve these matters is a constitutionally-established Federal-Provincial Conference with its offshoots such as the Council of Resource Ministers, the Council of Ministers of Education, and so on. But in my view, you may never give the federal Parliament the power to say to a province, "Okay, course 302 is not portable. It is not acceptable in British Columbia. You change it." You can never do that because education must be experimental, it must be decentralized. So the hopeful way of achieving this is through a Council of Ministers who would be formalized into a branch, a department, or whatever you like to describe it, of the Federal-Provincial Conference. The Federal-Provincial Conference

[Interpretation]

fesseur Donnelly, je me demande si vous avez lu l'article de ce matin paru à la première page du *Globe and Mail*, mentionnant dans son titre qu'Ottawa avait tenté d'accélérer la révision de la Constitution.

**M. Donnelly:** Oui, je l'ai lu.

**M. Hopkins:** L'article mentionne ensuite que s'il faut encore plusieurs années pour faire ce travail, il ne sera pas possible de soutenir l'intérêt du public.

**M. Donnelly:** C'est bien évident.

**M. Hopkins:** Oui. J'étais intéressé dans vos remarques sur l'interchangeabilité dans le domaine de l'éducation. Je crois qu'il s'agit d'un problème très grave auquel nous devons faire face, aujourd'hui. Cette question m'est pas inconnue. J'ai enseigné au niveau secondaire dans une école du ministère de la Défense nationale, où nous avions des élèves provenant de toutes les provinces du Canada. Et c'est un vrai cauchemar que de tâcher de classer les élèves selon leur degré d'instruction.

C'est en 1967 je crois que nous avons eu la première réunion des ministres de l'Éducation des provinces canadiennes, réunion qui a eu lieu à Victoria, en Colombie-Britannique, j'ai déduit également que vous tâchez d'obtenir une certaine coordination dans les programmes d'étude.

**M. Donnelly:** Non.

**M. Hopkins:** Que voulez-vous dire lorsque vous parlez de l'interchangeabilité dans le système éducationnel?

**M. Donnelly:** Je vous disais en tant que Comité que si le gouvernement fédéral joue le rôle d'arriver à l'interchangeabilité, d'atteindre des normes minimales, ainsi de suite, alors l'existence du fédéralisme entre en jeu. D'après moi, les mécanismes employés pour atteindre ces objectifs est la formation d'une conférence fédérale-provinciale et ses ramifications, tel que le Conseil des ministres des Ressources, le Conseil des ministres de l'Éducation, et ainsi de suite. Toutefois, on ne pourra jamais accorder au Parlement fédéral le pouvoir de dire à une province: «le cours 302 n'est pas interchangeable, il n'est pas acceptable en Colombie-Britannique alors, changez-le.» Il n'est pas possible de faire cela car l'éducation doit être faite sous une forme expérimentale et elle doit être décentralisée. La seule façon d'atteindre cet objectif serait la formation d'un conseil du ministre qui deviendrait une division quelconque de la conférence fédérale-provinciale. A mon avis, celle-ci devrait



erte]

elf, in my view, should be formalized. But I talk, I scare myself. I sound as if I have answers but I am sure I do not. All I do is tell you what goes on in my head.

**Mr. Hopkins:** Did you have any specific proposals so far as Constitutional revision is concerned to implement your ideas?

**Professor Donnelly:** Yes. Put the Federal-provincial Constitutional body, write it into the Constitution, and make it flexible enough so that it can have all this ancillary machinery but do not have the federal Parliament. I did give you an example of workmen's compensation. I am told complete portability was achieved there a long time ago. I do not know why by arrangement it could not be achieved. Education is a more difficult thing because it is essentially experimental and it continually changes.

**Mr. Hopkins:** I think this Committee can do a lot on these discussions by bringing out the problems and making sure that they are recognized and brought before the public in order to mould public opinion.

**Professor Donnelly:** Yes, indeed.

**Mr. Hopkins:** Because I think in order to do this you must mould public opinion in order to have an organized effort.

**Professor Donnelly:** Yes, I think public opinion ought to be led to believe that if we have over education is centralized in the federal Parliament in any way, they are taking up another value which they perhaps are not quite aware of, namely, the value of federalism.

**Mr. Hopkins:** But you are striving for equality in education in your thinking?

**Professor Donnelly:** I think you can overdo equality business. I really think we have a bit hung up and we make equality equal to uniformity. I think the equality business is a bit overdone in matters such as this.

**Mr. Hopkins:** One more question, Mr. Donnelly. Professor Donnelly mentioned that manpower matters as manpower training or adult education should be exclusively federal.

**Professor Donnelly:** Exclusively, yes. As it is, they are both.

**Mr. Hopkins:** Yes. I think that we as members at least I do—get many calls on this usually matters are tied up with both

[Interprétation]

être institutionnalisée. Cependant, je parle comme si j'avais les réponses au problème posé, mais je ne suis pas sûr que je les ai. Tout ce que je peux dire c'est ce que j'ai à l'esprit.

**M. Hopkins:** En ce qui concerne la révision de la constitution, avez-vous des propositions spéciales à offrir pour mettre vos idées en œuvre?

**M. Donnelly:** Oui. Formez l'organisme constitutionnel fédéral-provincial, en faire partie de la constitution et le rendre assez souple pour qu'il puisse inclure tout le mécanisme auxiliaire, et ne pas laisser le Parlement fédéral s'en occuper. Je vous ai donné un exemple des accidents de travail. On me dit qu'il y a bien longtemps déjà que ceci était transférable. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas rendre le système éducationnel transférable.

**M. Hopkins:** Je pense que le présent comité peut faire beaucoup de choses à ce sujet en faisant connaître les difficultés, en s'assurant qu'elles sont divulguées au public en vue de façonner l'opinion publique.

**M. Donnelly:** Oui, en effet.

**M. Hopkins:** Il est nécessaire de façonner l'opinion publique pour tenter un effort organisé.

**M. Donnelly:** Oui, il faut persuader l'opinion publique que si l'autorité en matière d'éducation est centralisée autour du Parlement fédéral de toute façon que ce soit, ce geste équivaut à l'abandon d'une valeur, celle du fédéralisme.

**M. Hopkins:** Mais d'après votre pensée, vous tentez de réaliser l'égalité en matière de l'éducation n'est-ce pas?

**M. Donnelly:** On peut, je pense, exagérer cette question d'égalité. Je crois que nous ne distinguons pas entre l'égalité et l'uniformité.

**M. Hopkins:** Une autre question, monsieur le président. Le professeur Donnelly a mentionné que des questions telles que la formation de la main-d'œuvre ou éducation des adultes devraient relever uniquement du pouvoir fédéral.

**M. Donnelly:** Exclusivement, oui. A l'heure actuelle, toutes les deux le sont.

**M. Hopkins:** Oui, je crois que nous en tant que membres recevons beaucoup d'appels à ce sujet et cette question reste non résolue

*[Text]*

levels of government and we are getting back to the state of frustration again. How would you go about providing this on a strictly federal basis? For example, are you thinking of setting up particular schools or using existing facilities?

**Professor Donnelly:** I just do not have a clear answer. I should not be quite as down-the-line as I am, because I already agreed, and I really do agree, that delegation, paramountcy, concurrency, everything like that has to be examined before you come up with your answer. And I was only trying to show the dilemma of exclusive provincial jurisdiction. But if you proceed on the watertight compartment area, then I do believe that manpower training must be federal, because it ties in so fully with the federal responsibility of maintaining or mitigating the business cycle. I do not know which they are doing. But, no, I can see that just the physical plant aspect of this would pose a real problem in a rearranged Constitution. And you do hit upon a question there which is insoluble. Where administrative arrangements have been built and employees hired and apparatus created, it carries with it a self-perpetuating feature which is almost impossible to change, very difficult to change. And I quite agree with you this is a real hard-nosed point you raise.

**Mr. Hopkins:** The federal responsibility for adult education ties in with the responsibility federally for the unemployed in Canada. Do you feel that the federal government should have more power in the economic development field of the country in view of the fact that they are responsible for the unemployed, and should have greater authority to create more programs and greater economic development in order to provide more jobs?

**Professor Donnelly:** I think that has to be concurrent. I do not see how you can rule a rich and vital province like Ontario out of the picture of providing more jobs.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I now call on Mr. Brewin, and then Mr. Osler.

**Mr. Brewin:** Professor Donnelly, I was interested in one point that you made particularly, and that is that I thought you seemed to agree with a proposition that I have held for quite a long time, the hopelessness of getting effective Constitutional change if you accept

*[Interpretation]*

entre les deux niveaux de gouvernement, qui nous ramène à un état de frustration. Comment procéderiez-vous pour ramer cette question à un niveau strictement fédéral? Par exemple, pensez-vous à établir écoles particulières, à utiliser des installations actuelles?

**M. Donnelly:** Je n'ai simplement pas de réponse claire à cette question. Je ne devrais pas être aussi rigide à ce sujet car je conviens qu'il faut examiner les questions telles que la délégation, l'importance, la coïncidence, et des choses comme cela avant de donner une réponse. Je tâche simplement de faire voir le dilemme que créerait le ressort exclusif de gouvernement provincial. Mais si vous vous placez au point de vue du domaine dont les compartiments sont inattaquables, est-ce alors que la formation de la main-d'œuvre doit relever de la compétence fédérale, et qu'elle correspond tout à fait à la responsabilité du fédéral de maintenir ou d'atténuer les cycles des affaires. Toutefois, je peux constater que le simple aspect physique de cette situation poserait un véritable problème dans le cas d'une constitution réorganisée. Alors vous touchez à une question insoluble. Lorsque les dispositions administratives ont été prises, les employés ont été embauchés et que l'appareil est en marche, elle porte avec elle une caractéristique permanente qu'il est presque impossible ou très difficile de changer. Je suis d'accord avec vous que vous avez soulevé un point épineux.

**M. Hopkins:** La responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'éducation des études correspond à sa responsabilité envers les chômeurs du Canada. Estimez-vous que le gouvernement fédéral devrait avoir plus d'autorité dans le domaine du développement économique du pays, étant donné qu'il est responsable des chômeurs et qu'il devrait avoir plus d'autorité pour établir d'autres programmes et réaliser une expansion économique plus grande en vue de fournir plus d'emplois?

**M. Donnelly:** Il faut que les faits coïncident. Je ne vois pas comment on peut empêcher une province riche comme l'Ontario de fournir plus d'emplois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin et ensuite M. Osler.

**M. Brewin:** Professeur Donnelly, un point que vous avez soulevé m'a beaucoup intéressé. Vous semblez d'accord avec une proposition que je maintiens depuis longtemps, à savoir l'inutilité d'obtenir des modifications efficaces à la constitution si vous acceptez la position

erte]

rigid position that you have to have unanimity of every province before you make any change at all.

I thought there was in recent conferences no indication of trying to work out a term of consensus in regard to the spending formula, spending powers. I know you do not agree with that.

**Professor Donnelly:** Not in a specific application, no.

**Mr. Brewin:** Is there not a possibility of working out some reasonable formula to get a term of consensus so that you do not have a situation that any one provincial government who sits there for the time being can disrupt what is perhaps the will of the majority of the people of Canada.

**Professor Donnelly:** I do agree completely, once again, I have a little thought to advance. That is that if the Constitutional Conference were to say to itself, "We will have a drafting committee whatever guidelines two thirds of us can agree on", keeping in mind that the other third are bound by ruling and that when they finally get the constitution they are not bound, that might be a hopeful way to proceed.

**Mr. Brewin:** It would put on the one third who did not want to be bound a terrific politeness. They would have to be responsible for their own electorate for staying out.

**Professor Donnelly:** But if you ever got a new Constitution or an amended one before the public so that it could be evident that this was an improvement, it might be that the recalcitrant, non-agreeing province would find the political pressure not to take a negative stand.

**Mr. Brewin:** Exactly. As long as you start with the proposition that you cannot have a Constitution that you present as long as the provincial premier, for example, says no.

**Professor Donnelly:** I frankly believe, as it seems to, that the process is doomed to fail on this basis and is virtually hopeless.

**Mr. Brewin:** I entirely agree with you. I am sure you said this. If I may move to another point, I was pleased to note that you believe in our new Constitution we did not have to be frightened of a proposition that one province or a group of provinces would have different arrangements, if not different Constitutional arrangements.

[Interprétation]

rigide selon laquelle il faut obtenir l'unanimité de toutes les provinces avant de procéder à tout changement.

Au cours des conférences récentes, j'ai cru qu'on tâchait d'obtenir l'unanimité en ce qui a trait à la formule de dépenses, au pouvoir de contacter les dépenses. Je sais que vous n'êtes pas d'accord avec ce système.

**M. Donnelly:** Non, pas dans une application précise.

**M. Brewin:** N'est-il pas possible d'élaborer une formule satisfaisante afin d'obtenir une mesure d'unanimité et d'éviter la situation où l'un des gouvernements provinciaux qui siège là pour l'instant, pourrait entraver ce qui constitue peut-être la volonté de la majorité des canadiens?

**M. Donnelly:** Je suis tout à fait d'accord et une fois de plus je veux vous faire part d'une idée. Si la conférence sur la constitution se disait ce qui suit: «nous transmettrons au Comité de rédaction des principes directeurs que les deux tiers d'entre nous auront approuvés», compte tenu du fait que rien ne lie l'autre tiers, et lorsque la constitution aura finalement été réalisée, ceux-ci ne seront pas liés, voilà peut-être une bonne méthode de procédure.

**M. Brewin:** Cela constituerait une obligation onéreuse pour le tiers qui ne voudrait pas être lié. Il serait responsable envers les électeurs de leur attitude.

**M. Donnelly:** Mais si l'on présentait au public un projet de constitution ou une constitution modifiée et s'il était évident qu'elle représentait une amélioration, il se peut que la province récalcitrante trouverait des pressions politiques afin de ne pas adopter une position négative.

**M. Brewin:** Exactement. Tant qu'on part de la proposition qu'il est impossible d'adopter une constitution soumise à l'approbation aussi longtemps qu'un premier ministre provincial, par exemple, la refuse.

**M. Donnelly:** Je crois franchement comme vous semblez le croire, que ce procédé est voué à la faillite car il ne comporte aucune espoir.

**M. Brewin:** Je suis entièrement d'accord avec vous. Pour passer à un autre sujet, j'ai noté avec plaisir que vous croyez que dans notre nouvelle constitution, nous n'aurions pas à craindre une proposition selon laquelle une province ou un groupe de provinces aurait des arrangements différents, sinon des dispositions constitutionnelles différentes.



[Text]

**Professor Donnelly:** Yes.**Mr. Brewin:** I avoid the term "special status."**Professor Donnelly:** Yes.**Mr. Brewin:** I was very much interested in your suggestion that one way to achieve that was a more flexible power of delegation. I think the present Constitution, as I recall it, practically prevents any effective type of delegation.**Professor Donnelly:** Only between executive agencies.**Mr. Brewin:** Yes, that is right, but not of legislative powers. There is no effective delegation.**Professor Donnelly:** No.**Mr. Brewin:** Would you contemplate that in this new Constitution there would be a power of delegation both ways?**Professor Donnelly:** Yes, I would.**Mr. Brewin:** In other words if the federal government wanted to hand over some responsibility to the provinces and they were willing to accept it, that could be done too?**Professor Donnelly:** Yes, I would hope so. I chiefly see the power of delegation as useful in the areas where provinces are economically, in a taxation sense, quite unable to carry out the programs that the national consensus wants.**Mr. Brewin:** But you would start out with the proposition that the division of powers would be such as had to have a general consensus of all the provinces, or if not of all the provinces, at least a vast number of the provinces, but that within that situation if, say, 6 provinces out of 10 wanted to delegate some power to the federal government to look after some problem, whether they were the poorer provinces or the richer provinces, they could do that effectively.**Professor Donnelly:** I would want, if my opinion is important, just to reserve it a bit there because I do not want Quebec to have a special status in a back door sense. I want it to be out in the open and recognized. And if you say, "Well, a certain number of provinces can delegate" and you just really mean Quebec will not, then I think one should say so and have it clear. But the question of delegation as explained in the Fulton-Favreau Formula, as you know, got very complex, and it took four provinces to agree to delegate anything, as I recall the darn formula now.

[Interpretation]

**M. Donnelly:** Oui.**M. Brewin:** J'évite le terme «statut spécial».**M. Donnelly:** Oui.**M. Brewin:** Je me suis beaucoup intéressé à votre suggestion selon laquelle une façon d'atteindre un tel objectif consisterait à obtenir un pouvoir de délégation plus souple. Je pense que la constitution actuelle empêche pratiquement tout genre efficace de délégation.**M. Donnelly:** Seulement entre les organismes administratifs.**M. Brewin:** Oui, c'est juste, mais non des pouvoirs législatifs. Il n'y a pas de délégation efficace.**M. Donnelly:** Non.**M. Brewin:** Pensez-vous que dans cette nouvelle constitution il y aurait pouvoir de délégation des deux côtés?**M. Donnelly:** Oui.**M. Brewin:** Autrement dit, si le gouvernement fédéral voulait transmettre des responsabilités aux provinces, et si elles consentaient à les accepter, la chose pourrait se faire aussi.**M. Donnelly:** Oui, je le voudrais bien. Je vois que l'utilité du pouvoir de délégation, surtout dans les régions où, du point de vue de l'imposition, les provinces sont économiquement incapables d'appliquer les programmes voulus par l'accord général au pays.**M. Brewin:** On pourrait tout de même commencer par faire valoir la proposition selon laquelle la division des pouvoirs exige l'accord général de toutes les provinces, ou sinon toutes les provinces, au moins la majorité d'entre elles, mais dans une telle situation, si six des dix provinces voulaient déléguer des pouvoirs au gouvernement fédéral pour résoudre le problème tel qu'elles pourraient le faire efficacement, qu'il s'agisse de provinces plus pauvres ou plus riches.**M. Donnelly:** Je voudrais faire une réserve ici, car je ne voudrais pas que le Québec obtienne un statut spécial de façon détournée. Et si vous dites: «Un certain nombre de provinces peuvent déléguer des pouvoirs» et que vous vouliez simplement dire que Québec ne le fera pas, alors je pense qu'on doit le dire clairement. Mais la question de la délégation, expliquée dans la formule Fulton-Favreau, est devenue très complexe comme vous le savez, et il a fallu que quatre provinces s'entendent pour déléguer quelque chose.

erte]

An hon. Member: That was administrative.

Professor Donnelly: Administrative, was it?

Mr. Brewin: I just wanted to ask you two other details about this problem of delegation. I would still have your problem, would I not, of having to make compensatory arrangements?

Professor Donnelly: Very much so.

Mr. Brewin: If you had delegation you would not tax the provinces that had not delegated, provided the services had been given to the provinces that had accepted delegation. I would still have that problem.

Professor Donnelly: You certainly would, I have no real answer.

Mr. Brewin: Another question I would suggest to you. Would you not in your delegation, in your power of delegation, your scheme of delegation, have to have some degree of effective notice of opting out once it had gone in? Would it not make for a very unhappy situation if upon change of government some province could opt out and disrupt the administrative scheme that had been set up without reasonable notice?

Professor Donnelly: Yes, it certainly would. I do not think it beyond human imagination, though I would dope up a system of delegation that would work. We came close to it in Fulton-Favreau. I think it is excessively rigid and complex. But, you know, that thing got a unanimous agreement at one point, or seemed

Mr. Brewin: Of course, I was not one of those who were unanimous about it at the time.

Professor Donnelly: No? Frank Scott was neither. And in fact, Saskatchewan's case was very strong against it in those days.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman. Not either a lawyer or a professor, I would like to get back to a specific by way of illustration, which I believe was the beginning of the methodology that we adopted this morning. I am worried about this business of deciding who does what, which is really what we are talking about. At the moment the provinces control natural resources. Who can

[Interprétation]

Une voix: Il s'agissait d'une formule administrative.

M. Donnelly: Administrative, n'est-ce pas? Oui.

M. Brewin: Je voulais simplement vous demander deux autres renseignements au sujet de ce problème de la délégation. Vous feriez toujours face au problème de prendre des dispositions compensatoires, n'est-ce pas?

M. Donnelly: Oui, très sûrement.

M. Brewin: Si vous aviez ce pouvoir de délégation, vous ne pourriez imposer les provinces qui n'auraient pas délégué le pouvoir, pourvu que les services auraient été accordés aux provinces ayant accepté la délégation. Vous auriez toujours ce problème.

M. Donnelly: Oui, et je n'ai pas de réponse véritable à ce problème.

M. Brewin: J'ai une autre question à vous poser. Dans le cadre de vos pouvoirs de délégation, ne vous faudrait-il pas une certaine mesure efficace vous permettant de vous désengager par la suite? N'y a-t-il pas danger qu'à la suite d'un changement de gouvernement, une province quelconque pourrait se désengager et peut-être entraver le régime administratif établi sans avoir à donner avis à un délai suffisant?

M. Donnelly: Oui, sûrement. Toutefois, je suis certain que l'imagination humaine peut créer un système de délégation qui fonctionnerait. La formule Fulton-Favreau l'a presque réalisé. Celle-ci est excessivement rigide et complexe, toutefois elle a semblé être acceptée unanimement à un moment donné.

M. Brewin: Évidemment, je n'étais pas un de ceux qui était unanime à ce sujet à ce moment-là.

M. Donnelly: Non? Ni Frank Scott. En fait, la Saskatchewan s'y opposait fortement à cette époque.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: Merci monsieur le président. N'étant ni avocat ni professeur, je voudrais revenir à un cas spécifique au moyen d'illustrations, ce qui constituait le commencement de la méthodologie que nous avons adoptée ce matin. Cette question de décider qui doit faire quoi me préoccupe. À l'heure actuelle, les provinces contrôlent les ressources naturelles. Qui peut les empêcher de faire concurrence

[Text]

prevent them from competing in give-away programs that denude some provinces and turn them into pollution slums and also make it disadvantageous for other provinces to try to do neat housekeeping and make the province fit to live in if there are not overriding standards that are extra provincial.

● 1140

**Professor Donnelly:** There is no real answer except the political process itself. Who can prevent them? Their own people can prevent them by voting for a government that says we do not like that kind of thing. I do not know of any constitutional way whereby you can guarantee against recalcitrant behaviour on the part of anybody.

**Mr. Osler:** If all the people of Canada are entitled to a decent environment and to opportunities to grow up and live in decent places, et cetera, surely to God then those who are living in one place and have to move to another place on account of a job, should not have to move into a pollution slum because there have been some misguided politicians in that area.

**Professor Donnelly:** I think you would have to live with misguided politicians only until the next election.

**Mr. Osler:** In theory, but as you know in practice, this sort of thing has gone on for 20 years in some provinces. Although I am a citizen of Manitoba, I feel very strongly that the Great Lakes are part of me and part of my heritage.

**Professor Donnelly:** Yes.

**Mr. Osler:** I was very disappointed to find that the local politicians, that is the regional politicians of Ontario and the surrounding states, could not agree to give up one bit of sovereignty to allow the International Joint Commission to tackle the problem. They are going to fiddle around with joint jurisdictions over about 10 areas, none of which have a damn thing to do with me as a person in Canada who does not happen to live in Ontario, and yet those lakes are part of me. Is there not a federal position on both sides of the border to protect this sort of thing. Is there not a federal position to protect B.C. where I think the mountains are as much mine as they are Doug Hogarth's. I resent very much misguided industrial programs that ruin B.C.

**Professor Donnelly:** We only recently made up our minds that massive industrial

[Interpretation]

par des programmes de dons qui privent certaines provinces et en font des centres de pollution, et qui n'encouragent pas d'autres provinces à essayer de faire maison nette n'existe pas de normes prépondérantes dépassent le cadre provincial.

**M. Donnelly:** Il n'y a pas de réponse véritable sauf le procédé politique lui-même. On peut les empêcher? Leurs propres habitants en votant pour un gouvernement qui dit nous n'aimons pas ce genre de choses. Je ne connais pas de moyens constitutionnels puissent garantir qu'il n'y aura aucune attitude récalcitrante de la part des gens.

**M. Osler:** Si tous les gens ont droit de vivre dans un milieu acceptable, ceux qui doivent déménager dans un autre milieu à cause d'un emploi, ne devraient pas être obligés d'aller vivre dans un centre de pollution simplement parce qu'il y a eu des politiciens dévoyés dans cette région-là.

**M. Donnelly:** Il vous faudrait vivre avec des politiciens dévoyés seulement jusqu'à la prochaine élection.

**M. Osler:** Oui en théorie, mais vous savez que dans certaines provinces on tel état de choses a duré vingt ans. Même si je suis un citoyen du Manitoba, je maintiens fermement que les Grands lacs font partie de mon héritage.

**M. Donnelly:** Oui.

**M. Osler:** J'ai été déçu d'apprendre que les politiciens locaux, c'est-à-dire les politiciens régionaux de l'Ontario et des États environnants, ne sont pas tombés d'accord pour renoncer à une légère partie de leur autorité afin de permettre à la Commission internationale de s'attaquer au problème. Ils vont passer leur temps à musarder avec des compétences mixtes d'environ dix régions et n'ont rien à voir avec un Canadien qui ne vit pas en Ontario, pourtant ces lacs font partie du pays. N'existe-t-il pas une position fédérale, des deux côtés de la frontière, pour régler cette situation, pour protéger la Colombie-Britannique là où les montagnes m'appartiennent autant qu'à Doug Hogarth. Je suis très très indigné au sujet des programmes industriels malencontreux qui ruinent la Colombie-Britannique.

**M. Donnelly:** C'est tout récemment que nous avons décidé que le développement



[texte]

development was sometimes a bad thing. The consciousness has moved so fast that the legislative apparatus cannot possibly catch up with it. I do agree with you, and I know you want me to be brief, there is a federal role in pollution control. There has to be.

**Mr. Osler:** Theoretically, you could have the International Nickel Company fouling its nest in Sudbury and being compelled to be good housekeepers in Manitoba. Now if the good housekeeping in Manitoba became too expensive they would close it down and finish in Sudbury until it ran out, you see.

**Professor Donnelly:** Perhaps we need more socialism and more control over these things.

**Mr. Osler:** Regardless of what label the control may come under, I am saying, should there not be a method for uniform standards across the country.

**Professor Donnelly:** I do agree there is a case to be made for federal intervention and participation in pollution control.

**Mr. Osler:** Would it not be fair, Mr. Chairman, to sum up that particular aspect by saying it is quite possible that standards could be federal and the methods left provincial. I am a great one for allowing the provinces to do what they can and again the municipalities. It is interesting to note that nobody has mentioned municipalities today. If 99 per cent of the people of Canada are going to live there, that is where the real problem.

**Professor Donnelly:** There is certainly no disagreement on my part that the federal government must play a role here.

**Mr. Osler:** If it is going to play a role, it must have the teeth. I would like some questions as to where those teeth should be.

**Professor Donnelly:** You know the current Canada Water Act, if that is the correct title, and how it has teeth.

**Mr. Osler:** But the criticism of it is that it is not strong enough because we are having to play with the provinces.

**Professor Donnelly:** Yes, that is the criticism.

**Mr. Osler:** As a federal politician I get hell for fooling around with pollution when I should be telling the Premier of Ontario or

[Interprétation]

industriel massif était quelquefois une mauvaise chose. Mais ce sentiment est venu si rapidement que l'appareil législatif ne parvient pas à y remédier. Je suis d'accord avec vous que le gouvernement fédéral joue un rôle en ce qui a trait au contrôle de la pollution.

**M. Osler:** Théoriquement, il serait possible que l'*International Nickel Company* salisse son nid à Sudbury et qu'elle soit obligée de tenir maison propre au Manitoba. Si cette exigence devient trop dispendieuse au Manitoba, la société pourrait fermer ses portes et concentrer toute son activité à Sudbury jusqu'à l'épuisement des ressources.

**M. Donnelly:** Peut-être que nous avons besoin de plus de socialisme et de contrôle sur ces choses.

**M. Osler:** Peu importe l'étiquette sous laquelle nous arrive le contrôle, ne devrait-il pas y avoir une méthode assurant des normes uniformes pour tout le pays?

**M. Donnelly:** Je suis d'accord que le gouvernement fédéral devrait intervenir dans le contrôle de la pollution et y participer.

**M. Osler:** Ne serait-il pas juste, monsieur le président, de résumer cet aspect particulier en disant qu'il est très possible que les normes soient établies au niveau fédéral et que les méthodes demeurent au niveau provincial. Je suis tout à fait en faveur de permettre aux provinces ainsi qu'aux municipalités de faire ce qu'elles peuvent. Il est intéressant de remarquer que personne n'a mentionné les municipalités aujourd'hui. Si 80 p. 100 des Canadiens vont y vivre, c'est là où se trouve le véritable problème.

**M. Donnelly:** Je suis entièrement d'accord que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle dans cette question.

**M. Osler:** S'il doit jouer un rôle, il doit avoir la compétence nécessaire. Je voudrais obtenir des idées à ce sujet.

**M. Donnelly:** Vous savez que la Loi actuelle sur les ressources en eau du Canada prétend qu'elle fait autorité.

**M. Osler:** Mais on critique le fait qu'il n'est pas assez ferme, car il faut avoir recours aux provinces.

**M. Donnelly:** Oui, c'est exact.

**M. Osler:** A titre de politicien du gouvernement fédéral, on me reproche de m'occuper de pollution alors que je devrais dire au pré-

[Text]

the Premier of Manitoba or the Premier of somewhere else to smarten up because they are polluting the property of the people and they think of themselves as the people of Canada.

**Professor Donnelly:** The people must tell them.

**The Chairman:** Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** Mr. Chairman, as the time is going on perhaps it is just as well that Mr. Hopkins has asked questions on the subject on which I was interested. That is education and the portability of education. I was extremely interested in the example that Dr. Donnelly gave regarding the Workmen's Compensation Act and the fact that although they are provincial acts under provincial jurisdiction, an acceptable method of portability has been worked out. I doubt if education is on all fours with that. However I think it is a very interesting suggestion. I also want to know whether he considered portability meant uniformity but Dr. Donnelly has already answered that too. I just want to mention that those are the things I was particularly interested in. There is nothing more you wanted to add on that.

**Professor Donnelly:** No, portability does not need to be uniformity. Witness the Canada Pension Plan.

**Senator Fergusson:** I had another question although it might not have much to do with the Constitution. I made some notes as Dr. Donnelly was speaking. He referred very disparagingly to the Family Allowances Act. I cannot quite accept brushing that off as completely as Dr. Donnelly did. I have had a little closer association with the Act and how it has been administered than our witness. For a number of years I administered that Act in one province, New Brunswick, and I saw the tremendous amount of good it did for the children in that locality. It certainly did distribute money to people who otherwise would not have had it. I do not mean to say that I do not think there is a better way. Probably there is a better way to accomplish this. However, I do not think that we should say that it was a poor idea entirely and that it still cannot be considered as doing quite a good job. I think the amount should probably be increased.

I think too that the Canada Assistance Plan is tremendously good legislation. I do not think it has been made use of as well as it could be, but it certainly could help to distribute the wealth much more than it has. I

[Interpretation]

mier ministre d'une des provinces de se déléguer car on est en train de polluer la propriété des Canadiens.

**M. Donnelly:** C'est au peuple de le faire.

**Le président:** Le sénateur Fergusson.

**Le sénateur Fergusson:** Monsieur le président, M. Hopkins a posé des questions sur un sujet qui m'intéresse, soit l'éducation et son interchangeabilité. Je me suis fort intéressée à l'exemple de M. Donnelly concernant la Loi sur la réparation des accidents de travail. Il a fait au fait que même si ce sont des lois provinciales relevant de compétences provinciales on a établi une méthode acceptable d'interchangeabilité. Je voudrais savoir aussi s'il est estimé que l'interchangeabilité voulait dire uniformité, mais M. Donnelly a déjà répondu à cette question aussi. C'est tout.

**M. Donnelly:** Non, interchangeabilité ne veut pas nécessairement dire uniformité. Prenons comme exemple le Régime de pension du Canada.

**Le sénateur Fergusson:** J'ai une autre question à poser. Il a parlé d'une façon peu flatteuse de la Loi sur les allocations familiales. Je ne peux pas accepter cette attitude. Je suis plus au courant que notre témoin de la nature de cette Loi et de la façon dont elle a été administrée. Pendant un bon nombre d'années, j'ai administré cette Loi dans le Nouveau-Brunswick et j'ai constaté tout le bien qu'elle a fait aux enfants dans cette province. Elle a certainement fait distribuer de l'argent aux personnes qui n'en auraient pas eu autrement. Je ne veux pas dire qu'il n'y a pas un meilleur moyen. Toutefois, il ne faudrait pas dire que c'est une très mauvaise idée, qu'elle ne fait aucun bien. Je pense qu'il devrait en augmenter le montant.

Je pense également que le Régime d'assistance publique du Canada contient des mesures législatives excellentes. Je ne crois pas qu'on l'a utilisé aussi bien qu'on aurait pu, mais il pourrait certainement aider à répartir

erte]

ould like to ask Dr. Donnelly if it is his idea  
it we just abolish the family allowances  
the Canada Assistance Plan and perhaps  
ne others? Would he replace it with the  
aranteed annual income.

**Professor Donnelly:** Yes, that is really what  
ad in mind. I do apologize for any tones of  
erity in my remarks because it was not  
ended to be that way.

**Senator Fergusson:** This is just personal  
h me, Dr. Donnelly, because I was so  
ely associated with it.

**Professor Donnelly:** The model I gave you,  
which I am not married, was only an aca-  
dic exercise to see how it would go. If it  
e to be adopted, family allowances and  
Canada Assistance Plan would not be  
re. Please do not think that I am telling  
this is the way to do it. I was only trying  
examine with you something that carries  
many difficulties as to be incredible. Your  
is perfectly good as to what would  
pen if this model were followed.

**Senator Fergusson:** This, of course, would  
ude the youth allowances.

**Professor Donnelly:** Yes, indeed.

**Senator Fergusson:** It would not include the  
age security.

**Professor Donnelly:** No. One gets so arro-  
on these matters. I said that should be  
usively federal and the provinces should  
be in it at all.

**Senator Fergusson:** Thank you.

**Le Chairman:** Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, Committee  
bers seem to have followed Dr. Donnelly  
a long way in the proposition that the  
or the power of delegation is a fruitful  
ue to explore. Surely we have been  
ring this for a good many years without  
uch success because it seems to founder  
he simple proposition that anybody will  
ate responsibility to the federal govern-  
if the federal government will guaran-  
ter capita equality in that particular field.  
ou really see delegation working without  
rantee of equality of treatment in these  
ular areas, that is of individual trans-  
from the federal government to individu-  
which would be the areas in which the  
ation proposition would likely be  
ed.

[Interprétation]

les richesses plus qu'il ne l'a fait. Je voudrais  
demander à M. Donnelly s'il croit que nous  
devrions simplement abolir les allocations  
familiales et le Régime d'assurance publique  
du Canada et peut-être d'autres régimes? Les  
remplacerait-il par un régime de revenu  
annuel garanti?

**M. Donnelly:** Oui, c'est vraiment ce à quoi  
je pensais. Je m'excuse de m'être montré si  
rigoureux dans mes remarques, mais ce n'é-  
tait pas là mon intention.

**Le sénateur Fergusson:** C'est une question  
simplement personnelle, monsieur Donnelly  
car j'y ai été mêlée de si près.

**M. Donnelly:** Le modèle que je vous ai  
donné, n'était qu'un exercice académique à  
titre d'expérience. S'il était adopté, les alloca-  
tions et le Régime d'assistance publique du  
Canada n'existeraient plus. Tout ce que je  
fais c'est de tenter d'examiner avec vous  
quelque chose qui comporte tellement de diffi-  
cultés qu'elle semble incroyable. Vous avez  
parfaitement raison de vous demander ce qui  
se passerait si on suivait ce modèle.

**Le sénateur Fergusson:** Ce modèle inclu-  
rait évidemment les allocations prévues pour  
la jeunesse.

**M. Donnelly:** Oui, en effet.

**Le sénateur Fergusson:** Il n'incluerait pas la  
pension de sécurité de la vieillesse.

**M. Donnelly:** Non. Cette pension relèverait  
exclusivement du gouvernement fédéral et les  
provinces n'auraient rien à y voir.

**Le sénateur Fergusson:** Merci.

**Le président:** Sénateur Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président,  
les membres du Comité semblent avoir bien  
appuyé la proposition de M. Donnelly selon  
laquelle le droit ou le pouvoir de délégation  
constitue un terrain fertile à explorer. Nous  
avons certes étudié minutieusement cette pos-  
sibilité pendant de nombreuses années sans  
trop de succès parce qu'elle semble s'effondrer  
devant la simple proposition que n'importe  
qui pourra déléguer des responsabilités au  
gouvernement fédéral si ce dernier garantit  
l'égalité par tête dans ce domaine en particu-  
lier. Pouvez-vous vraiment envisager la délégation  
sans une garantie de traitement égal  
en ces domaines, c'est-à-dire de transferts  
individuels à partir du gouvernement fédéral  
jusqu'aux particuliers, qui comporterait les  
domaines où la proposition de délégation  
serait probablement appliquée.



[Text]

**Professor Donnelly:** For better or worse I put to you a much more hard-nosed case than that. Delegation will be primarily useful where you find that a province cannot cope even with an improved equalization unconditional formula. When you delegate to Ottawa, you are saying we are giving up a certain provincial exclusive right which other provinces now have and can cope with. Poor old Nova Scotia where I was born may find that it cannot cope and so it would use delegation as a method of tidying up things and of saying we delegate to Ottawa the question of what the Canada Assistance Plan now accomplishes perhaps. The jurisdiction would be exclusively provincial. That is where I see delegation working.

I know it has a very useful role in certain very small things: certain narcotics problems; securities problems, that is stock exchanges problems and so on. It was not my main emphasis. I would like to assure the Committee once more that if you take this as a rather far-reaching and somewhat conceited paper it is not intended to be that. It is only a model to go through something specifically.

**Senator Grosart:** Professor Donnelly, surely the essential question that arises in delegation is the *quid pro quo*.

**Professor Donnelly:** There would be no *quid pro quo*. In my model, a province who delegated some matters of health and welfare to Ottawa would delegate it completely. Ottawa would then run that show for that province.

**Senator Grosart:** Do you think any province would delegate that responsibility to Ottawa without Ottawa guaranteeing a certain standard of return.

**Professor Donnelly:** Certainly not.

**Senator Grosart:** Is that not the *quid pro quo*?

**Professor Donnelly:** If that is what you mean, certainly.

**Senator Grosart:** As you have studied this question, how do you see the *quid* or the *quo* determined?

**Professor Donnelly:** It would be determined very simply. By delegating you would be better off than by not delegating.

**Senator Grosart:** That is too simplistic.

**Professor Donnelly:** That is how tax rentals worked. That is how they got them in.

[Interpretation]

**M. Donnelly:** La délégation sera utile surtout lorsqu'une province est incapable de faire front à une formule améliorée et inconditionnelle de péréquation. Lorsqu'une province délègue ses pouvoirs à Ottawa, elle abandonne un certain droit provincial existant que d'autres provinces ont à ce moment et auquel elles peuvent faire front. Il se peut que la Nouvelle-Écosse, où je suis né, trouve incapable de se mesurer avec cette formule. Elle utilisera donc la délégation comme méthode visant à mettre ordre dans ses affaires et à déléguer à Ottawa le travail que le Régime d'assistance publique du Canada accomplit peut-être en ce moment. S'agirait d'une juridiction exclusivement provinciale, et c'est là où je constate que la délégation peut fonctionner.

Je sais que cette délégation joue un rôle très utile dans des cas très secondaires: certains problèmes relatifs aux narcotics, problèmes concernant les valeurs, c'est-à-dire la Bourse et ainsi de suite. Je veux assurer le Comité encore une fois que je n'ai pas l'intention de présenter une communication à longue portée et prétentieuse. C'est uniquement un modèle à examiner dans les détails.

**Le sénateur Grosart:** Professeur Donnelly, la question essentielle qui se pose en matière de délégation, est sûrement la compensation.

**M. Donnelly:** Il n'y aurait pas de compensation. Dans mon modèle, les provinces qui délégueraient des questions de santé et de bien-être à Ottawa, les délégueraient complètement.

**Le sénateur Grosart:** Pensez-vous qu'une province déléguerait cette responsabilité sans qu'Ottawa s'assure une certaine norme de compensation?

**M. Donnelly:** Certainement pas.

**Le sénateur Grosart:** N'est-ce pas là la contrepartie?

**Professeur Donnelly:** Si c'est ce que vous voulez dire, certainement.

**Le sénateur Grosart:** Comme vous avez étudié cette question, comment envisagez-vous la détermination de la compensation?

**Professeur Donnelly:** Elle sera déterminée très simplement. Il serait mieux de déléguer que de ne pas déléguer du tout.

**Le sénateur Grosart:** C'est trop simpliste.

**Professeur Donnelly:** C'est la façon dont fonctionnaient les locations de domaines fiscaux.

[texte]

**Senator Grosart:** It is how they got them in it it is not how they work.

I am suggesting to you that surely if you are going to put this emphasis on delegation you must answer the question what standard is the *quo* or the *quid*? Are you suggesting that it should be, as we have now in some of our transfer arrangements, the highest level of a given number of provinces as the per capita return let us say in family allowances, health allowances?

**Professor Donnelly:** I envisage, Senator Grosart, that if Nova Scotia delegated something in regard to one of these fields of exclusive jurisdiction, the federal government would bind itself to achieve what you would have to call national standards in that area and that would be the reason for the delegation.

**Senator Grosart:** That is what I was coming

**Professor Donnelly:** I do not know what a national standard is. The criteria are so difficult to establish.

**Senator Grosart:** One other question which Osler touched on. We have been talking mostly about the problems of the so-called top levels of government. You suggested these very interesting avenues of approach—delegation, a concurrence with paramouncy. Would you extend that to the municipal level? Would you give them the power to delegate their responsibilities to the province or to the federal government? Would you give them paramouncy powers in the concurrency situation?

**Professor Donnelly:** I would not give them powers at all except the ones that are by statute conferred on them by the province. They would exist exactly as they now do. They have no inherent jurisdiction whatsoever.

**Senator Grosart:** You see them remaining as creatures of the province.

**Professor Donnelly:** I think it would be an mitigated disaster to give them constitutional powers.

**Senator Grosart:** Why?

**Professor Donnelly:** Because it would then abuse the thing so much. Heaven only knows we are confused enough now. To give municipalities or cities constitutional status could fail just on the grounds of complexity.

[Interprétation]

**Le sénateur Grosart:** Ce n'est pas la façon dont elles fonctionnaient.

Si vous allez mettre tant d'insistance sur la délégation, vous devez certainement répondre à cette question de normes. Laissez-vous entendre que ce sera le niveau le plus élevé dans un nombre donné de provinces selon le revenu par tête, disons en ce qui a trait aux allocations familiales ou aux allocations prévues pour les jeunes?

**M. Donnelly:** J'envisage, sénateur Grosart, que si la Nouvelle-Écosse déléguait quelque chose par rapport à l'un de ses domaines de compétence exclusive, le gouvernement fédéral s'engagerait à atteindre ce qu'il faudrait appeler des normes nationales dans ce domaine et ceci constituerait la raison de la délégation.

**Le sénateur Grosart:** C'est ce à quoi je voulais en venir.

**M. Donnelly:** Je ne sais pas ce qu'est une norme nationale. Les critères sont si difficiles à établir.

**Le sénateur Grosart:** Une autre question que M. Osler a touchée. Nous avons parlé surtout des problèmes qui concernent les deux niveaux supérieurs de gouvernements. Vous avez suggéré des approches très intéressantes, la délégation une coïncidence avec l'importance. Les appliqueriez-vous au niveau municipal? Accorderiez-vous aux municipalités le pouvoir de déléguer leurs responsabilités à la province ou au gouvernement fédéral? Leur donneriez-vous des pouvoirs essentiels dans une situation de coïncidence?

**M. Donnelly:** Je ne leur accorderais aucun pouvoir sauf ceux qui leur sont conférés par la province d'après les Statuts. Elles n'ont aucune juridiction inhérente.

**Le sénateur Grosart:** Vous envisagez qu'elles resteraient alors comme des créatures de la province.

**M. Donnelly:** Je crois que ce serait un vrai désastre que de leur accorder des pouvoirs constitutionnels.

**Le sénateur Grosart:** Pourquoi?

**Professeur Donnelly:** Parce que cela rendrait la question trop confuse. Cet octroi de statut constitutionnel échouerait simplement pour raison de complexité.

[Text]

**The Chairman:** It sounds like that might be a good introduction for the next witness.

**Professor Donnelly:** Lloyd Axworthy, I see him there. He could probably tell you about this much better than I can.

**The Chairman:** Are there any comments from the floor?

**Professor Donnelly:** Before any further comments are made, I have to do something I did not do at the beginning. I do not represent Manitoba and I do not represent anybody but myself. Nothing I have said has anything to do with my position as an adviser to the Government of Manitoba. I suspect they might disagree with much that I have said.

**The Chairman:** If there are no comments from the floor I would like to thank Professor Donnelly very much. I suspect all of the members of the Committee wish that they had been able to take that course in political science as Mr. Rowland did some years back. I am sure we all now realize why Professor Donnelly is one of the ablest political scientists in Canada. Thank you very much, Professor Donnelly.

**Professor Donnelly:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Gentlemen of the Committee we are doing our best to get some coffee up here for you and we will now continue with the next witness, Professor Lloyd Axworthy, who is well known to all of us. He is now Director of the Institute of Urban Studies at the University of Winnipeg. He is very much in the news in this field and we are very pleased that he is able to take the time to be with us here this morning.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman could I ask in fairness to this witness whose subject is most interesting to us, if we could have an understanding that we can carry on with him after lunch. If we cannot, I suggest we leave him until after lunch.

**The Chairman:** Well, no, Mr. Osler, I think we will have to finish with Mr. Axworthy before lunch whenever lunch may be. This may delay our lunch which I presume we are prepared to accept.

**Mr. Osler:** That is fine if we are prepared to delay lunch.

**The Chairman:** I think we will have to delay lunch until we have given Mr. Axworthy a hearing. As a matter of fact,

[Interpretation]

**Le président:** Ce qui précède semble être une bonne introduction pour le prochain témoin.

**M. Donnelly:** Lloyd Axworthy, je le vois. Il pourrait vous en dire beaucoup plus que moi.

**Le président:** Y a-t-il des commentaires

**M. Donnelly:** J'ai quelque chose à dire avant que d'autres commentaires soient faits. Je ne représente pas le Manitoba ni personnellement. Rien de ce que j'ai dit n'a trait à ma fonction de conseiller au gouvernement du Manitoba.

**Le président:** S'il n'y a pas de commentaires, je voudrais remercier le professeur Donnelly. Je soupçonne que tous les membres du Comité regrettent de n'avoir pu suivre le cours de sciences politiques que M. Rowland a donné il y a quelques années. Tout le monde sait que le professeur Donnelly est l'un des professeurs de sciences politiques les plus compétents au Canada. Merci beaucoup, professeur Donnelly.

**M. Donnelly:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Nous allons maintenant interroger le prochain témoin, le professeur Lloyd Axworthy, qui est maintenant directeur de l'Institut des études en urbanisme de l'université de Winnipeg. Nous sommes très heureux qu'il ait pu prendre le temps de venir parmi nous ce matin.

**M. Osler:** Monsieur le président, pourrions-nous nous entendre avec le témoin que nous pourrions continuer après le déjeuner. Sino je propose qu'il revienne sitôt après le déjeuner.

**Le président:** Non, monsieur Osler, je crois que nous devons terminer notre entretien avec M. Axworthy avant le déjeuner. Il est possible que le déjeuner soit retardé et je suppose que nous sommes prêts à accepter ce retard.

**M. Osler:** Très bien, si nous sommes prêts à l'accepter.

**Le président:** Je crois qu'il faudra retarder le déjeuner jusqu'à ce que nous ayons entendu M. Axworthy. En fait, il y a un autre



[texte]

There is one other witness I would also like us to hear this morning. That will have to await the conclusion of Mr. Axworthy's presentation.

I will now call on Professor Lloyd Axworthy.

**Mr. Lloyd Axworthy (Director, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg):** Thank you, Mr. Chairman. There was a certain ominous tone when you said that you wanted to finish me before lunch. I welcome the opportunity to take up again some of the discussions and debates that some of us use to live when I was in a previous state of life. Some of the people in the Institute helped me prepare this, a 20 odd page brief of which copies are available if you have not read it.

**The Chairman:** It will be appended to the evidence.

**Mr. Axworthy:** I would hope, Mr. Chairman, this morning to talk really to some of the points from the brief and not try and go through it all.

The first thing I would like to mention is the basic problem I addressed myself to in appearing before you. It is the question of *why* and in what ways and how capable this country is in coping with the kind of changes that are beginning to occur in the nation, particularly what we now call the urban problem. It is not so much urban in the sense that we are talking about sewers or a new downtown development. It is really talking about an entirely different style and way of life that is beginning to occur. As a result, no one can really pretend to be an expert by any means in this field because there has been very little research and very little analysis. When you come to the constitutional questions, there is almost no jurisprudence whatsoever upon which to base your cases.

200

One of the problems which I have seen in the last two or three years, as the debate has built up about the issues of constitutionality, is that most of it is based on opinion, not on fact. Most of it is based on bias, not on any kind of analysis. There is really very little evidence or attempt to dig into the field to determine what, in fact, are the rights and obligations and powers.

I think that this omission is particularly important because the kind of occurrence that is taking place in Canada and the one that we expect to take place in the next five, ten

[Interprétation]

témoin que je voudrais que nous entendions ce matin. Toutefois, il faut attendre la conclusion de la présentation de M. Axworthy.

Je demande au professeur Lloyd Axworthy de nous adresser la parole.

**M. Lloyd Axworthy (Directeur, Institut des études en urbanisme, université de Winnipeg):** Merci, monsieur le président. Je suis heureux d'avoir l'occasion de reprendre quelques-uns des sujets de discussion que certains d'entre-nous avons eus au cours de ma carrière précédente. Certains membres de l'Institut m'ont aidé à préparer ce mémoire de quelques vingt pages, et si vous ne l'avez pas lu, il y en a des exemplaires à votre disposition.

**Le président:** Le mémoire sera annexé au témoignage.

**M. Axworthy:** Monsieur le président, je voudrais parler de certains des points contenus dans le mémoire et non tous.

Je voudrais d'abord vous parler de la façon dont notre pays se mesure avec la sorte de changement qui commence à se produire au sein de la nation, particulièrement ce que nous appelons le problème urbain. Il s'agit vraiment d'un style et d'un mode de vie tout à fait différent. En conséquence, personne ne peut vraiment prétendre être un expert dans ce domaine, car on y a fait très peu de recherches et très peu d'analyses. Lorsque vous abordez les questions de constitution, il n'y a presque pas de sciences du Droit sur lequel on peut baser ces cas.

Un des problèmes que j'ai souvent vu revenir au cours des deux ou trois dernières années lorsque l'on débattait de la constitutionnalité, c'est que la plupart des problèmes sont fondés sur l'opinion et non sur les faits. La plus grande partie de ces problèmes sont fondés sur les on-dit et n'ont subi aucune sorte d'analyse. On n'offre que très peu de preuves ou l'on a que très rarement analysé le fond du problème pour déterminer ce qui en fait sont les droits, les prérogatives et les pouvoirs.

Je pense que cette omission soulève particulièrement la critique car les faits qui pourraient avoir la vedette au cours des prochaines cinq, dix ou quinze années c'est que l'on con-

## [Text]

or fifteen years is one which is going to fundamentally challenge many of the basic institutions and practices that we have in government, in business, in industry and in the professions, that the ways of doing things, the ways of actually dealing with problems is going to have to become very different, and that the city itself is important for one basic reason, that that is where the country is going to be, that is where the economy is going to be generated, the place where the style of life of Canadians is going to be formed.

I think this is why I have expressed disappointment in the position that the federal government has thus far taken in the constitutional review because I think it is a limited point of view. It does not in any way take into account this fact of life with its emphasis upon the cultural, the bilingual. Even in the distribution-of-powers argument, it does not really address itself to the kind of changes and alterations and dislocations that are going to begin to occur, and asking itself the question, what kind of instruments, what kind of mechanisms, are we going to need in order to survive to improve?

I think you can point to a number of authors who would indicate the dimensions of the change. I think of a book which has just come to mind, in fact, one which I read over last weekend by Alvin Toffler called *Future Shock* and which is one of the few recent publications which has attempted to address itself to what is change; what in fact is taking place. When you go through it and just realize the acceleration of events, the tremendous novelty and choice of experiences that we now have to cope with, and the kind of disposability where people, ideas, things, artifacts are movable, mobile, disposable and interchangeable, when you begin to realize that fact and phenomenon, you realize that we are really getting ourselves into a different style and a different kind of dimension.

The omission or downplay of this occurrence in the position demonstrates two things. One, it is a basic human failing that we always tend to judge what we want to do in the future by what we have done in the past. In some cases, the future will not be an extension or a linear continuation of what has happened in the past, it will be different.

Secondly, and I think this is a more peculiar Canadian problem, is that it points out that, since the Second World War, federal politicians and decision-makers, civil serv-

## [Interpretation]

testera fondamentalement presque toutes institutions et les pratiques de base que nous suivons dans le gouvernement, dans les affaires, dans l'industrie, dans le domaine professionnel, et que la façon dont nous agissons actuellement et dont nous traitons les problèmes se modifiera considérablement; le problème de la ville lui-même est important fondamentalement c'est là où se concentre la population, c'est là où l'économie prend son essor, c'est là le mode de vie des Canadiens sera formé.

Je pense que c'est là pourquoi j'ai exprimé mon désappointement quant à la position prise par le gouvernement fédéral en ce qui concerne jusqu'à présent la révision constitutionnelle car je crois que son point de vue est limité. Ce dernier ne tient pas compte du mode de vie dont l'emphase a été portée sur la question culturelle, le bilinguisme, et même la répartition des pouvoirs, ce point de vue s'adresse pas aux genres de changements aux modifications et aux distorsions qui pourront se présenter. Si l'on pose la question de savoir quel genre d'instruments, quel genre de mécanismes seront nécessaires afin d'assurer et d'améliorer leur condition?

Je pense que je pourrais citer un grand nombre d'auteurs qui nous indiqueraient ces dimensions des changements. Je pense à un livre qui me vient à l'esprit, en fait je l'ai lu la fin de semaine dernière, que l'auteur, Alvin Toffler, a appelé *Future Shock*, qui est l'un des livres les plus récents qui essaient d'analyser ce problème du changement; ce qui en fait va prendre place. Lorsque vous commencez la lecture et lorsque vous réalisez tout à coup l'accélération de l'histoire, l'importance de la nouveauté et le choix des expériences que nous devons assimiler, le genre de disponibilité dans lequel, les gens, les idées, les choses, les arts se meuvent, deviennent disponibles, mobiles et interchangeables, lorsque vous commencez à réaliser ce phénomène, vous réalisez aussi que nous nous trouvons lancés dans un style différent et dans une dimension différente.

Si l'on omet ou si l'on ne tient pas compte de la juste valeur de ce fait dans la position du gouvernement démontre deux choses. La première des choses la faillite fondamentale de l'homme qui veut que l'on juge toujours du futur que nous voulons faire dans le futur par ce que nous avons fait dans le passé. Dans certains cas, l'avenir ne sera pas une extension mais une continuation linéaire de ce qui s'est produit dans le passé, il sera différent.

Deuxièmement, je pense qu'il s'agit là d'un problème plus particulier au Canada, et c'est quelque chose que je souligne, c'est ce qui a été depuis la Deuxième Guerre mondiale, les po-

...te]  
 ... have tended to treat the urban issue and the things that go along with it as a secondary matter. They have not given it prominence; they have not given it priority. In questions of a wide range of social issues, a comparison between the emphasis on health and social welfare practices in the 1940s and 1950s and what was being done in the fields of housing and renewal, show a disparity, even though both of them are going to encounter the same kinds of difficulties in dealing with constitutional matters.

...is is one reason why a revision, a renewal of the constitution, is necessary so that we can quit hiding behind the constitution and quit using it as an excuse. I think that the priority of a committee like this is at least to eliminate the subterfuge which has so long provided a refuge for people to hide in and behind.

...terms of the issues that arise out of the need for change I am describing is that on the one hand we too often think of it, as I said, in legal terms. We make the mistake that city planners and everyone else makes in thinking that you improve simply by changing physical characteristics. This was the content of the briefs that were presented by the municipalities last night. They are concerned about the distribution of powers and responsibilities, and who is going to pay for the capital investments and the sewers and all the rest of it.

...not saying that these are not important somewhere along the line we seem to slip and forget that there are a lot of people involved as well and to ask how they are going to be affected by the changes. Most particularly, we tend to forget how people are going to be affected in the way they relate to government, the way they relate to power, the way they relate to influence. To my mind, the most significant question occurring in this current state of conditions is the survival or the essence of a thing we call democracy.

...nk everyone in this room at some time to give a lot of lip service to it and, in various ways, believes in it, and I do not mean to migrate. But increasingly, we are less

### [Interprétation]

ticiens fédéraux et les gouvernants, les fonctionnaires ont des tendances à traiter les problèmes urbains et tous les problèmes connexes comme un problème secondaire. Ils n'ont pas donné à ce problème la première place, ils ne lui ont pas donné la priorité. Même dans des questions ayant trait à une grande étendue de problèmes sociaux, une comparaison entre l'emphase donnée aux actions de la santé et du bien-être social entre 1940 et 1950 et ce qui a été fait dans le domaine du logement et de la rénovation urbaine nous démontre une large disproportion, même si ces deux problèmes rencontraient le même genre de difficultés lorsqu'il s'agissait de problèmes constitutionnels.

C'est donc là la raison pourquoi une révision, mise à jour de la constitution est nécessaire afin que les gens ne se cachent plus derrière la constitution en l'utilisant comme une excuse. Je pense que la priorité qui devrait être celle d'un comité tel que celui-ci serait d'au moins éliminer le subterfuge qui a permis trop longtemps à ces personnes de se réfugier, de se cacher derrière ce problème.

En ce qui concerne les problèmes qui vont survenir après les changements dont j'ai parlé, il y a le fait que d'une part l'on y pense trop souvent, comme je l'ai dit, dans des conditions pratiques. Nous avons fait l'erreur voulant que les urbanistes et les autres personnes qui s'occupent de la chose pensent que nous améliorerons le niveau écologique en changeant les caractéristiques physiques. C'est le genre d'idées contenues dans le mémoire qui a été présenté hier soir par les municipalités. Ces dernières se préoccupent de la distribution des pouvoirs et des moyens financiers, de savoir qui finalement paiera les investissements en immobilisation, les canalisations et tout le reste.

Je ne dis pas que ces questions ne sont pas importantes mais il me semble qu'au cours de ces discussions nous glissons et nous oublions qu'il y a un grand nombre de personnes qui sont touchées par ces problèmes et nous oublions de nous demander comment ces dernières seront affectées par ces changements. Et plus particulièrement, nous tendons à oublier comment ces personnes peuvent être affectées en ce qui touche leurs relations avec le gouvernement, par relation avec le pouvoir, et la façon dont elles peuvent être influencées. Pour moi, la question la plus significative qui surgit dans l'état présent des conditions est la survivance ou l'existence d'une chose que l'on appelle démocratie.

Je pense que tout à chacun dans cette pièce a une fois dans sa vie parlé d'une façon superficielle de ce problème, et dans bien des cas, il a cru à ce qu'il disait, pourtant je ne



## [Text]

capable of making it operate; increasingly, we are less capable of giving some kind of ethical role to the conception of citizenship where people can in fact participate, be involved, have information, have access.

We spend, in government, very little time on the essential issue of government, and that is, how do we govern ourselves. We have the forms and not the substance, increasingly, and to try to pretend that the electoral mechanisms, party systems and the other kinds of institutional means we now employ are fully democratic, to the degree that they really give people a chance to effect decisions, is to delude ourselves.

I think that this is a fundamental concern of the federal government. I interpret the preamble to the federal section of peace, order and good government, to mean that it has a basic responsibility for democratic government. To my mind good government is democratic government, and that gives it a primacy, a necessity, to be concerned about how, in fact, people are able, at all levels—neighbourhood, community, city and province—to participate in a fully democratic fashion relevant to the kind of times that they live in.

It is not enough to say that the institutions that we derived in the nineteenth century are sufficient today because they are not. If you use the proper criteria, not the form but the criteria, of what is democracy you will find that it is, in fact, becoming less and less capable of operation.

So I would say that that, when it comes down to an emphasis in constitutional review, should be first and foremost. I think I have pointed out in my brief that other nations are in some ways more fortunate because they do have things built into their constitution that enable people to grasp at democratic rights.

I was intrigued, for example, recently, to notice a series of Supreme Court Cases in the United States whereby people are using the 14th Amendment in the State of California as a means of challenging the right of suburbs to discriminate against the introduction of low cost housing, using the idea of equal access

## [Interpretation]

voudrais pas dénigrer ces personnes. Nous sommes de moins en moins capables de faire fonctionner ce système. De moins en moins nous sommes capables de donner rôle d'éthique à la conception de la cité, neté lorsque le peuple veut en fait participer être renseigné, recevoir la formation, accès aux renseignements.

Les gouvernements dépensent très peu leur temps quant au problème essentiel de gouvernement, et c'est là la façon dont nous gouvernons. Nous avons la forme et la substance, et de plus en plus nous tendons à prétendre que les mécanismes électoraux, les systèmes de parti et les autres moyens institutionnels que nous employons actuellement sont absolument démocratiques, qu'au point où ces derniers permettent au peuple d'avoir une chance d'influencer les décisions, et en ceci nous nous leurrons.

Je pense que ce problème devrait être une préoccupation fondamentale du gouvernement fédéral. J'interprète le préambule de la constitution fédérale en ce qui concerne la paix, l'ordre et les bons gouvernements, de la façon suivante c'est que ce gouvernement a une responsabilité fondamentale d'un gouvernement démocratique. Pour moi, un bon gouvernement est un gouvernement démocratique, que cela lui donne une primauté, une nécessité, afin que l'on s'en occupe, en fait, à tous les niveaux—voisinage, communauté, ville et province—est capable de participer d'une façon parfaitement démocratique à tout genre d'événement dans lequel il vit.

Ce n'est pas assez que de dire que les institutions du dix-neuvième siècle qui ont été notre inspiration sont aujourd'hui suffisantes, car elles ne le sont pas. Si vous utilisez de véritables critères, non la forme mais les critères, de ce qui est une démocratie vous trouverez très vite qu'en fait que celle-ci devient de moins en moins possible.

Ainsi je voudrais dire que lorsque on envisage pleinement une révision de la constitution, cette idée de démocratie devrait être le point central de notre démarche. Je pense que j'ai souligné dans mon mémoire d'autres nations sont d'une certaine façon plus fortunées car elles ont des instruments qui figurent dans leur constitution et qui permettent au peuple de se raccrocher aux idées démocratiques.

J'ai été surpris par exemple récemment de noter qu'aux États-Unis une série de cas devant la Cour suprême où certaines personnes invoquaient le quatorzième amendement de la constitution de l'État de Californie pour permettre à ces personnes de remettre en cause le droit des municipalités suburbaines

texte]

equal opportunity under the 14th Amendment as a means of challenging suburban zoning laws. In other words, a constitutional right is now being used to challenge a local law in a very fundamental way.

You can see in the movements across this country, and in some of the work that we have been doing during this last year in the city, that, by and large, local government is very suspicious and very antagonistic towards the new movements for citizen participation and involvement. They either try to stop them or they co-opt them. I think it is a general responsibility to support them and, in some cases, it needs a much stronger constitutional basis for doing that than it now has.

So, I would point that out. I will not belabor the point but I think that is a critical point.

The second one is really the effectiveness of government and to what degree the constitution either inhibits or enhances the effectiveness of a government, again, to cope with the kind of problems it has to face.

It is interesting that when we begin a constitutional debate, one of the obvious attachments to that debate should be what kinds of problems are which government levels best able to perform, not to worry about the traditions or the precedents or the judicial decisions. I want to ask the question, what instrument, at what level, what jurisdiction is most effective in performing what kind of function, because on that basis, you can then determine how basic law can conform more to that reality. Yet, again, certainly if you look through academic literature, this is an area that has been virtually forgotten, virtually ignored. Who does what best, I guess, is the question of putting it.

What intrigues me is that the federal government has always been on the defensive. I feel that, when I was travelling across the country trying to make some determination of what we should do in the field of housing and urban renewal, people were constantly belaboring the fact of the federal role. No one

[Interprétation]

de faire de la discrimination dans les règlements de zonage en ce qui concerne les habitations à loyer modéré, en utilisant l'idée de l'égalité à l'accès et de l'égalité des chances en vertu de ce quatorzième amendement. En d'autres mots, un droit constitutionnel est actuellement utilisé pour remettre en cause des règlements municipaux d'une façon fondamentale.

Vous pouvez observer, dans les mouvements qui se développent à travers notre pays, et dans certains des travaux que nous avons faits l'année dernière dans notre ville, que plus ou moins, les gouvernements municipaux sont très soupçonneux et fondamentalement contre les nouveaux mouvements de participation du citoyen. Ces gouvernements municipaux essaient soit de les empêcher ou soit de les circonvenir. Je pense que c'est là une responsabilité du gouvernement fédéral de supporter ces mouvements, et dans certains cas, les bases fondamentales de la constitution devraient être beaucoup plus fortes afin d'accomplir cette tâche.

Je me devais de souligner ce point particulier. Je ne veux pas me répéter mais je pense que c'est là un point critique.

Le deuxième point touche la véritable efficacité du gouvernement et jusqu'à quel degré la constitution restreint ou favorise l'efficacité d'un gouvernement, en ce qui concerne encore une fois la façon dont il peut faire face à ce genre de problèmes.

Il est très intéressant de constater que lorsque nous discutons de problèmes constitutionnels, l'un des principaux points de ces discussions touche toujours le genre de rôle que les différents niveaux de gouvernement sont devenus capables de remplir, et non la préoccupation en ce qui concerne les traditions ou les précédents ou les décisions judiciaires. Aussi pour revenir à la question, quel instrument, quel niveau et quelle juridiction est la plus efficace dans l'accomplissement d'une tâche quelle qu'elle soit, car, sur cette base, vous pouvez déterminer comment les lois fondamentales peuvent se conformer plus ou moins à cette réalité. Cependant, encore une fois, si vous consultez la littérature conventionnelle, il y a un domaine qui a été virtuellement oublié, virtuellement ignoré. Qui peut agir pour le mieux, c'est la façon je pense de poser la question.

Ce qui m'intrigue c'est que le gouvernement fédéral a toujours été sur la défensive. Je me souviens que, lorsque je voyageais à travers notre pays afin de déterminer ce que nous devrions faire dans le domaine du logement et de la rénovation urbaine, le peuple constamment revenait sur le fait du rôle du

## [Text]

ever talked of the provincial role and what, in fact, provinces should do, and what they are capable of doing. If you talk about the problem of housing, what should the provinces be doing in this field?

I tried to emphasize in the brief that there is a very obvious role for local government to the extent that it can be a very immediate, sensitive respondent to housing needs. There is a very obvious role for the federal government in terms of providing basic finance. The only role that the provinces, in many cases, have tended to play is the middle man, introducing itself when oftentimes it was not needed.

I think it has been done mainly because the federal legislation has encouraged it to do so, that if you go through housing and renewal legislation, it has always been based on the sense of provincial initiative. And the federal government has always been able to say: "Yes, we are doing something, as long as the provinces will pull the trigger." So we have almost compelled or forced the provinces to set up housing corporations and to get into the field when, in many cases, there may be an argument that they should not be in there at all; that this is something not germane to their functions as a level of government.

If you want to argue that the reason you have provinces is for the protection of a certain degree of regional or cultural autonomy, then what in heaven's name has housing to do with that? I do not know. It may have but no one has really examined it on that basis.

So, the first thing that has to be done is that kind of criteria. It does not mean to say that you eliminate the provinces from the field but it does mean that the allocation of tasks and jobs and functions should be according to some test of fitness without the intervention of a lot of, sort of, extraneous hangovers that derive from the constitution.

Probably the most serious disputes that have occurred in this field, the field of urban problems, have been in the establishment of a department of housing and urban affairs which has got to be one of the greatest non-debates in the world. Why in heaven's name

## [Interpretation]

gouvernement fédéral. Personne ne nous parlait du rôle du gouvernement provincial et fait ce que les provinces devaient faire, et qu'elles auraient été capables d'accomplir. vous parlez du problème du logement qu'est-ce les provinces devraient faire dans ce domaine?

J'ai essayé dans mon mémoire de souligner ce qui devrait être le rôle fondamental des gouvernements municipaux en ce qui concerne les actions immédiates aux problèmes cruciaux du besoin en logement. Il y a évidemment un rôle fondamental pour le gouvernement fédéral en ce qui concerne le financement de ces projets. Le seul rôle que les provinces, dans bien des cas, ont essayé de jouer est celui de l'intermédiaire, en s'interposant dans le problème parce que souvent n'en était guère besoin.

Je pense que cela a été fait principalement du fait que la législation fédérale a encouragé les provinces à agir ainsi, ainsi lorsque vous consultez la législation sur le logement et la rénovation urbaine cette dernière a toujours été fondée sur le respect de l'initiative provinciale. Et le gouvernement fédéral a toujours été capable de répondre: «Oui, nous faisons quelque chose en autant que les provinces y mettront du leur». Ainsi nous avons presque toujours poussé ou forcé les provinces à instaurer des corporations de logement et de s'occuper de ce domaine lorsque, dans bien des cas, il y aurait eu bien des arguments en faveur de leur non-participation à ce problème, qui en fait n'était pas pertinent à leurs fonctions au niveau du gouvernement.

Si vous voulez dire que les raisons pour lesquelles les provinces sont mêlées à ce domaine sont qu'il faut protéger jusqu'à un certain degré l'autonomie régionale ou culturelle, je vous demanderai simplement au nom du ciel ce que le logement a à faire avec ce. Je n'en sais rien. Il y a peut-être des raisons mais personne n'a réellement examiné ces dernières sur cette base.

Ainsi la première chose à faire c'est de découvrir ce genre de critère. Il n'est pas utile de dire que vous éliminez les provinces de ce domaine mais il est beaucoup plus utile de dire que la délégation des pouvoirs et des fonctions devrait être faite au moyen d'un poste de capacités sans l'intervention de préjugés étrangers dérivant de la constitution.

La plus grave dispute qui a eu lieu dans ce domaine des problèmes urbains probablement a été celle qui touchait la création du ministère de logement et des questions urbaines qui a été certainement victime d'un ostracisme encore jamais vu. Pourquoi, cela est un



erte]

is a debate at all is a good question. Why  
eral officials have been reluctant to say  
t they cannot re-organize their own affairs,  
o not know, but they have been reluctant  
the last 25 years to do so.

is a result, we have passed over the  
nistration of a vitally important national  
ction to a Crown corporation which has  
up to very recently, no political control  
responsibility. If you go through the histo-  
of CMHC and the federal involvement, the  
capacity of the federal Cabinet to exercise  
direction or give any political leadership  
been almost nil. Therefore, a vital area of  
adian life has been left in the hands of  
e senior officials of the federal Crown cor-  
oration, who have done what they could in  
any cases. They have been deprived of a  
l of power and effectiveness that a politi-  
leadership could have provided. Again, we  
e been afraid.

he other most important dispute is in the  
le question of the direct relationships to  
municipalities. Again, this is an area  
re I can recall, after the Task Force hear-  
g, that there was quite a debate about its  
osals for a direct lending program for the  
mbly of land which would equate directly  
municipalities, and people said: "Oh, good-  
e, you cannot do that." Yet we have been  
g it off and on. We have had municipal  
es.

certainly one of the most successful hous-  
programs ever undertaken in this country  
the direct federal-municipal wartime  
etime housing program in the 1940s when  
thing like 50,000 units were built at a  
low cost, providing good housing which  
ill in use in most cities, on the basis of  
t federal-municipal agreement, the prov-  
playing no role whatsoever. Yet, in 1949  
opped the program because we said "the  
gency of postwar reconstruction was now  
e".

My question is: What is an emergency? We  
drunkenness in the 1890s was an emer-  
ny; we can say war is an emergency; we  
say postwar reconstruction is an emer-  
ny; perhaps we could also define the crisis  
conditions we are in now as an emergency.

[Interprétation]

bonne question, devrait-on en débattre? Pour-  
quoi les fonctionnaires du gouvernement ont  
été tellement réticents à dire qu'ils ne pou-  
vaient réorganiser leurs propres affaires, je ne  
le sais pas, mais ils ont été réticents à l'affaire  
depuis les 25 dernières années.

Ce qui a eu pour résultat la passation de  
l'administration d'une fonction vitale natio-  
nale à une corporation de la Couronne qui n'a  
jamais eu, jusqu'à tout récemment, un con-  
trôle politique ou une responsabilité. Si vous  
étudiez l'histoire de la Société centrale  
d'hypothèques et de logement et son impact  
fédéral, la capacité du cabinet fédéral à diviser  
ou instaurer un leadership politique a été  
presque nulle. Ainsi un secteur vital de la vie  
canadienne a été laissé entre les mains de  
certains hauts fonctionnaires d'une société de  
la Couronne fédérale, qui ont fait dans la  
plupart des cas ce qu'ils ont pu. Ils étaient  
privés des pouvoirs et de l'efficacité qu'un  
leadership politique aurait pu leur confier.  
Encore une fois nous avons eu peur.

L'une des autres disputes importantes est  
toute la question des relations directes avec  
les municipalités. Encore une fois il s'agit là  
d'un domaine, si je me souviens bien, après  
les audiences de l'équipe spéciale, dans les-  
quelles il y a eu une discussion vive au sujet  
des positions de cette équipe pour un pro-  
gramme de prêts directs destinés au remanie-  
ment qui aurait pu être confié directement  
aux municipalités, et d'aucuns ont dit: "Oh,  
mon Dieu, vous ne pouvez pas faire cela".  
Pourtant c'est ce que nous avons fait de  
temps à autre. Nous avons concédé des prêts  
aux municipalités.

Certainement qu'un des programmes de  
logement qui a eu le plus de succès jamais  
entrepris dans ce pays a été celui du pro-  
gramme de logement de guerre fédéral muni-  
cipal qui avait été lancé dans les années qua-  
rante lorsque 50,000 unités de logement ont  
été construites à des coûts très bas, permet-  
tant ainsi d'obtenir de bons logements qui  
sont la plupart d'entre eux encore en usage  
dans bien des municipalités. Dand cet accord  
direct entre le fédéral et les municipalités les  
provinces n'ont jamais joué aucun rôle.  
Cependant, en 1949 nous avons arrêté ce pro-  
gramme en déclarant «l'urgence de la recons-  
truction d'après guerre était maintenant  
dépassée».

Ma question est celle-ci: qu'est-ce qu'une  
urgence? Nous avons dit que l'alcoolisme dans  
les années 1890 était une urgence; nous avons  
dit que la guerre était une urgence, nous  
avons pu dire que la reconstruction d'après  
guerre était une urgence; nous pourrions

## [Text]

It was, in that case, a political decision made in Cabinet and no more.

I think that this relates to the question of spending power in which I disagree very strongly with the last speaker and his attempt to put things in watertight compartments and exclusive jurisdictions. That reminds me of the metaphor that an American political scientist, studying their federal system, used. He said that for so long they had had an image in their minds of a layer cake, when it comes to federalism, a neat hierarchy with low levels, with a nice little barrier between each, when in fact federalism operates on the image of a marble cake with a total intertwining, intermix of the strands and elements.

There is no such thing as exclusive jurisdictions. They do not operate that way. The facts of life do not allow them to operate that way and yet we try to pretend that they do. To try to delimit the federal spending power would be a retrograde step. It already needs, in fact, to be expanded, and this to be clarified similarly to the Australian and American constitutions where it does in fact say in very clear terms that the national government has a right to spend money that it has raised in the way it sees fit. Then, of course, you work up the arrangements with the provinces and so on, as it comes along.

But to try and deny that right would be to handcuff ourselves in coping with the kind of problems that are going to be raised, such as that Mr. Osler mentioned—pollution. Well, Mr. Donnelly backed down on that one. How many times do you back down until you break the theory? Every time a new issue comes along? It is pollution this year. Next year it is going to be something else because we are in a brand new ball game.

To sum up Mr. Chairman—and I feel badly having to try and sort of, now that I am back in the economic world, compress my remarks, as it is against the rules of the club—the recommendations that I would put forward for your consideration are, first, a recognition of what we have become and what we are becoming as an urban people living in an urban nation and the kinds of characteristics and conditions that brings into this country,

## [Interpretation]

peut-être aussi définir que la crise ou les conditions dans lesquelles nous sommes actuellement sont une urgence. A l'époque il s'agit d'une décision politique prise au sein du cabinet et rien d'autre.

Je pense que l'on revient ainsi à la question du pouvoir de dépenser sur laquelle je ne suis pas du tout d'accord avec le dernier orateur qui voulait insérer ces choses dans des compartiments étanches et des juridictions exclusives. Cette façon de faire me rappelle la métaphore d'un politologue américain qui étudiait le système fédéral de son pays. Il disait que les Américains avaient toujours l'image d'un gâteau à étages lorsque l'on parlait de fédéralisme. Mais, en fait, chaque étage était bien séparé au moment où l'on parlait de fédéralisme. Or, en fait, d'une petite barrière quand en fait le fédéralisme devrait plutôt être l'image d'un gâteau marbré où tous les éléments sont mélangés.

Il n'existe pas de juridiction exclusive. Le gouvernement ne peut pas fonctionner cette façon. Les événements ne leur permettent pas d'opérer de cette façon et cependant nous continuons à prétendre qu'ils nous permettent. Essayer de définir le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral serait une façon de revenir en arrière. Ce pouvoir doit être immédiatement en fait d'être étendu. Il devrait être aussi clarifié comme on l'a fait dans les constitutions australiennes et américaines, ces documents en fait disent en termes très clairs que les gouvernements nationaux ont le droit de dépenser l'argent provenant des impôts de la façon qu'ils considèrent la plus opportune. Bien sûr à partir de maintenant donnez-vous mettre au point les arrangements avec les provinces, etc., selon les mesures qui s'imposent.

Mais essayer de nier ce droit serait nous mettre les menottes aux poings nous-mêmes. Cela nous empêcherait d'agir vis-à-vis des problèmes qui vont être soulevés, tel que la pollution, comme M. Osler l'a mentionné. Eh bien, M. Donnelly a reculé sur cette question. Combien de fois reculez-vous avant d'en arriver à briser la théorie? Chaque fois qu'un nouveau problème surgit? Cette année nous traitons de la pollution. L'année prochaine il y aura d'autres choses car nous entrons dans un domaine tout neuf.

Pour résumer, monsieur le président, nous ressentons profondément le besoin d'élargir nos remarques puisque je suis maintenant en retour dans le monde économique, puis cela va à l'encontre des règles du jeu. Les recommandations que j'aimerais porter à votre attention sont premièrement, la reconnaissance de ceux que nous sommes devenus, ce que nous allons devenir en tant que petite nation urbanisée vivant dans une nation urbanisée.

erte]

and the kinds of effects that it has upon the people particularly. These should be reflected in the basic law of the land.

Secondly, and this requires first of all a re-examining of what democracy means in an urban state, that the federal government has the basic responsibility for the protection and enhancement of the ability of people to participate, and, therefore, both in its constitutional prerogatives and its program it must pursue and promote that particular end.

Thirdly, for the sake of that effectiveness, we need to be a constitutional clarification of the role of federal government. It should be a clear enunciation of its residual rights going right back to the original intentions of the constitution. Every constitutional theorist has said: "Well, John A. and the rest of them made it quite obvious that they wanted residual rights in the national hands and there was a bunch of decisions to change it." We know that historically, then, now that we are changing it, maybe we should go back to what was one of the better ideas of a group of founding fathers. At the same time, a plea to redress the mechanisms that we now have, and the programs and functions of government should be based on that test of success.

Finally, as a recommendation, the ultimate standard of the kind of society that we ultimately have will not be provided in the list of good intentions or the speeches that we all make but, in fact, in the accomplishments. I think that most Canadians do not really give a damn about the kind of pieces of gear that arise. They want to see what is going to happen as a result.

It may be that the most important thing we can do for national unity, and I do mean on a lingual basis but on a consensual basis, a community basis, is to provide people with the kind of things that they need in this kind of world. And I would close with a quote in my brief, by Sir Kenneth Clark:

If I had to say which was telling the truth about society, a speech by a minister of housing or the actual buildings put up in his time, I should believe the buildings.

### [Interprétation]

avec le genre de caractéristiques et de convictions qui surgissent dans ce pays, et le genre d'effets que ces conditions peuvent avoir sur le peuple particulièrement. Ces considérations devraient être incluses dans une loi fondamentale sur la terre.

Deuxièmement, cette question se limite tout d'abord à un examen complet de ce que le mot démocratie veut dire dans un État urbain, que le gouvernement fédéral ait la responsabilité fondamentale de la protection et de la garantie de la possibilité pour le peuple de participer et, ainsi, tant dans ses prérogatives constitutionnelles que dans ses programmes, le gouvernement devrait poursuivre et promouvoir ces fins particulières.

Troisièmement, en ce qui concerne l'efficacité, il y a là une nécessité de clarifier la constitutionnalité du rôle du gouvernement fédéral. Il devrait y avoir une énumération claire de ses droits résiduels se basant directement sur les intentions originelles de la constitution. Tous les théoriciens de la constitution ont dit: «Eh bien, John A. et le reste de la bande ont clairement dit qu'ils voulaient que les droits résiduels restent la propriété nationale et il y a eu un grand nombre de décisions pour modifier cette pensée». Si nous prenons ces faits historiques, maintenant que nous voulons changer la constitution, nous devrions peut-être retourner à ce qui a été l'une des meilleures idées des pères de la Confédération. En même temps il faut s'attacher à retracer les mécanismes que nous avons actuellement, et les programmes et les fonctions du gouvernement devront être basés sur un test d'efficacité.

Finalement, je recommanderais, que la norme ultime du genre de société à laquelle nous tendons ne devrait pas se définir par de bonnes intentions ou par des discours, ce que nous faisons tous, mais en fait par ce qui sera accompli. Je pense que la plus grande partie des Canadiens ne sont pas vraiment préoccupés par le genre de documents qui sont présentés. Ils veulent savoir quels seront les résultats.

C'est peut-être là la chose la plus importante que nous pourrions faire pour l'unité nationale; je ne parle pas ici d'une question de linguistique mais d'un consensus général, d'une base communautaire qui serait de fournir au peuple le genre de choses dont il a besoin dans notre monde actuel. Et je terminerai mon exposé en citant dans mon mémoire une parole de Sir Kenneth Clark:

Si je devais juger qui a dit la vérité à propos de la société, un discours du ministre du Logement ou les bâtiments érigés sous son régime, je devrais me baser sur les bâtiments.



[Text]

**The Chairman:** Thank you. I would like to call first on Senator Allister Grosart.

**Senator Grosart:** Professor Axworthy, I believe you heard Professor Donnelly's "no" response to my question as to whether the municipalities should have constitutionally entrenched responsibilities and powers. He said they should not under any circumstances.

You, however, today, have told us that there is a very obvious role for local government and you also said that the allocations of responsibility between the three levels of government should be related to some test of fitness. Do you believe that the municipal responsibility and powers should be entrenched in the constitution?

**Mr. Axworthy:** No, I do not. I agree with Professor Donnelly in that regard. I think that is a palliative, not an answer, because the kind of representations being made by city governments has some sense when they ask for consultation, ask to be involved in getting information.

• 1220

I only wish they were as anxious to have the individuals in their own cities be present at their council meetings in the decisions that they make as they are anxious to be in Ottawa at the federal-provincial conferences. I think their emphasis is a misplaced one. I would be much more concerned that they would be sort of going further down rather than trying to go higher up in their activities because I think that is where the real role and the real changes are going to occur. I do not think entrenching a city government by necessity will yield a better kind of government. I do not think that is really an answer, although if you want to invite the Federation of Mayors to a federal-provincial conference, one more seat is not going to crowd the thing any more than it already is. So I do not think that that is the answer. It is a palliative and sounds good but the cities do not have to be entrenched in the Constitution. I think the right of citizens to participate in city government has to be entrenched in the Constitution and I do not mean entrenched in the sense of the basic democratic freedoms of speech and so on. I think those have got to be redefined to say very clearly exactly what are the rights of access and information and so on so that the people can use these to test and to use the courts, in which I am a great believer. I do not think we have used our courts nearly

[Interpretation]

**Le président:** Merci beaucoup. J'aime tout d'abord donner la parole au sénateur Allister Grosart.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le professeur Axworthy, je suppose que vous entendu le professeur Donnelly répondre à ma question à savoir si les municipalités devraient avoir des responsabilités et pouvoirs constitutionnels. Il a répondu sous aucune circonstance.

Cependant aujourd'hui, vous nous avez qu'il y avait un rôle évident à jouer par les gouvernements municipaux et vous a dit aussi que la délégation des pouvoirs entre les trois niveaux de gouvernement devrait être faite selon certains critères d'efficacité. Croyez-vous que les responsabilités et pouvoirs municipaux devraient être inscrits dans la constitution?

**M. Axworthy:** Non je ne crois pas. Je suis d'accord avec le professeur Donnelly sur cette question. Je pense qu'il s'agit là d'un palliatif et non d'une réponse, car ce genre de représentations présentées par les gouvernements urbains ont un certain sens lorsqu'il s'agit d'une consultation ou d'obtenir des informations.

J'espère uniquement qu'ils auraient eu hâte d'avoir la présence du public dans leur propre ville, lors de la réunion de leur conseil au sujet des décisions qu'ils prennent car ils ont hâte de se rendre à Ottawa aux conférences fédérale-provinciales. Je pense que leur importance est mal placée. Mais je m'inquiéterais beaucoup plus de voir perdre l'importance à l'avenir plutôt que de mettre leurs activités en valeur car je pense que c'est là le véritable rôle, le véritable changement qui adviendra. Je ne crois pas que renforcer un gouvernement municipal nécessitera de produire un meilleur gouvernement. Je ne crois pas que c'est là véritablement la réponse même si vous désirez inviter la Fédération des maires à une conférence fédérale-provinciale, un siège de plus ce n'est pas cela qui comblera la place. Ainsi je ne crois pas qu'il s'agisse de la véritable réponse. C'est un palliatif et il se présente bien mais les villes n'ont pas à être reconnues dans la constitution. Je pense que le droit des citoyens de participer au gouvernement des municipalités doit être garanti dans la constitution et je ne veux pas dire par là qu'ils soient reconnus dans le sens où le sont les principes de la liberté des grandes démocraties, le droit de parole, etc. Je pense que ces droits doivent être redéfinis afin qu'ils déclarent très clairement exactement ce que sont les droits à l'avenir.

[Texte]

ough. They could then use the courts on a constitutional basis to say when city government ignores them, forgets them, eliminates them, which is true for most of them.

**Senator Grosart:** But is it not true that the municipalities now have very great entrenched responsibilities? They may not be constitutionally entrenched in the sense of a written constitution but they have, perhaps, the greatest responsibility vis-à-vis people of every level of government. Now how can they try out these entrenched responsibilities if they do not have entrenched sources of revenue? Why should there be the argument that the federal government must have entrenched responsibilities and entrenched sources, the provincial government must have them if they are going to operate. Why not the municipalities?

**Mr. Axworthy:** Well, I think to begin with, Senator Grosart, if you go back to the idea of a test of fitness, you are quite right when you say that the municipalities are really the work-horses in society. They really do the actual implementation and I think that is what their role should be: the implemental role. In many cases, but it does not require entrenchment in the Constitution. I think you intended to entrench, for example, financial powers for municipalities in the Constitution, it would tend to rigidify them. We are now approaching a situation where the citizenship of an individual has got to be a national one. I think Mr. Osler raised a very good point. How does he as a citizen of Manitoba have any control over the Province of Ontario in the matter of pollution of the Great Lakes? This is becoming increasingly important for a lot of people in society who move around. They are in Vancouver one year and are transferred to Montreal the next and then to Halifax and so on. Therefore, to my mind, the only entrenchment is of a national citizen, a national urban citizen, if you like, so that the extension of powers that the municipalities now have and the implemental powers can be derived under the present statute they now have. I am very much convinced that the federal government is the vehicle that can represent nationally a lot of people. Clarify its role and entrench

[Interprétation]

cès à l'information, etc. afin que le peuple puisse s'en servir devant les tribunaux, qui selon moi sont la véritable réponse. Je ne crois pas que nous utilisions nos tribunaux d'une façon suffisante. Le peuple doit pouvoir utiliser les tribunaux sur une base constitutionnelle afin que ces derniers fassent savoir au peuple quand un gouvernement municipal l'ignore, l'oublie ou l'élimine, ce qui est vrai dans la plupart des cas.

**Le sénateur Grosart:** Mais n'est-il pas vrai que les municipalités ont maintenant des responsabilités très bien définies? Ces responsabilités ne sont peut-être pas reconnues constitutionnellement dans le sens où une constitution écrite le ferait mais ces municipalités ont peut-être la plus grande responsabilité vis-à-vis tous les niveaux de gouvernement. Cependant comment peuvent-elles prendre ces responsabilités qui leur sont confiées si elles n'ont pas le droit à des sources de revenus? Pourquoi avons-nous ici l'argument que le gouvernement a droit à des responsabilités définies et des sources de revenus qui le sont aussi, que le gouvernement provincial a ces mêmes garanties s'ils sont poussés à prendre leur responsabilité. Pourquoi ne ferait-on pas de même pour les municipalités?

**M. Axworthy:** Tout d'abord, monsieur le sénateur Grosart, si vous revenez à l'idée du test d'efficacité, vous avez parfaitement raison lorsque vous dites que les municipalités sont réellement les chevaux de labour de la société. Ces municipalités n'ont pas réellement de pouvoir et voilà ce que je pense au sujet de ce que pourrait être leur rôle: le facteur des pouvoirs dans bien des cas ne requiert pas une garantie dans la constitution. Je pense que si vous pensez à offrir, par exemple, les pouvoirs financiers aux municipalités au sein de la constitution, cette action tendra à rendre le système plus rigide. Vous approchez maintenant d'une situation où la citoyenneté d'un individu doit se trouver à l'échelon national. Je pense que M. Osler avait soulevé une excellente question. Comment peut-il, lui citoyen du Manitoba, avoir un contrôle quelconque sur la province de l'Ontario en ce qui concerne la pollution des Grands Lacs? Ce genre de question deviendra de plus en plus vrai pour un nombre croissant de la société qui se déplace. Les gens qui sont à Vancouver une année et qui sont transférés à Montréal l'année suivante et plus à Halifax, ainsi de suite. Ainsi selon moi, la seule garantie devrait être une citoyenneté nationale, c'est-à-dire devenir un citoyen urbain national, si vous désirez, mais que l'extension des pouvoirs que les municipalités possèdent actuellement et le facteur de mise en vigueur

[Text]

its role and provide the protection of those rights. But I think if I go back to the constitutional process, you have to leave certain areas flexible and open so that the living constitution, the part that is not formalized on a piece of paper, can always be on the outer ranges where the changes have to occur.

**Senator Grosart:** Of course we have that now and it is not working.

**Mr. Axworthy:** I do not think you have it now because in fact, what has happened constitutionally is that because we have never clarified the role of the federal government, there has always been a very inhibiting fact. I am saying let us open it up. Let us make it more flexible. Let us clarify exactly if the federal government does have the right to give moneys and therefore, then you can acquire the flexibility you need.

**Senator Grosart:** But on the contrary you the very clear statement in your brief that in your interpretation of certain judgments, the federal government has complete power in the spending area; that it can spend any money it likes in the municipal field. How do you reconcile that with your statement?

**Mr. Axworthy:** Well, as I said, there are certain people very high up in our government who do not believe that, who disagree on that basis. I think that one of the promotions of this Committee would be to try to change some people's minds. I think that rather than engaging an awful lot of energy in that kind of dispute as to what, in fact, are the limits of the spending powers, put them in the Constitution and eliminate that dispute. You can put your energies to more productive things. Otherwise we sort of just provide more jobs for more constitutional lawyers.

**Senator Grosart:** So you are saying that you would like to see entrenched in the Constitution an absolute and unlimited federal spending power.

**Mr. Axworthy:** Yes.

[Interpretation]

doivent être dérivés des status qu'elles possèdent actuellement. Je crois vraiment que le gouvernement fédéral est le seul véhicule qui puisse représenter à l'échelon national un groupe d'individus. La clarification de ce rôle et son inclusion dans la constitution permettra de fournir la protection de ces droits. Mais je pense que si nous revenons au processus constitutionnel, vous devez laisser à certains domaines une flexibilité et une ouverture afin que la constitution vivante, partie qui n'est pas formellement écrite sur un morceau de papier, pourrait toujours être disponible lorsque les changements doivent survenir.

**Le sénateur Grosart:** Nous avons ces dispositions maintenant et pourtant cela ne marche pas.

**M. Axworthy:** Je ne crois pas que vous ayez ces dispositions actuellement car en fait ce qui est arrivé constitutionnellement, c'est que du fait que nous n'avons jamais clarifié le rôle du gouvernement fédéral il y a toujours eu un facteur d'inhibition. Ce que je veux dire c'est d'ouvrir les fenêtres. Laissons la constitution devenir plus flexible. Clarifions exactement si le gouvernement a les droits de dépenser et ainsi vous pourrez acquiescer à la flexibilité dont vous avez besoin.

**Le sénateur Grosart:** Au contraire, vous avez fait une déclaration très claire dans votre mémoire que selon votre interprétation de certains jugements, le gouvernement fédéral a les pouvoirs totaux dans le domaine des dépenses; que ce gouvernement peut dépenser autant d'argent qu'il le veut dans le domaine municipal. Comment réconciliez-vous vos deux idées?

**M. Axworthy:** Comme je l'ai dit, il y a certains de nos dirigeants qui ne croient pas à cette chose, qui sont en désaccord sur cette base fondamentale. Je pense que l'un des objets de ce sujet serait d'essayer de changer l'esprit de certaines personnes. Je pense que plutôt que d'engager des énergies considérables dans ce genre de disputes—à savoir à quel fait où sont les limites des pouvoirs de dépenses, il vaudrait mieux les insérer dans la constitution et ainsi éliminer cette dispute. Vous pouvez utiliser vos énergies d'une façon beaucoup plus productive. Autrement nous arriverons simplement à offrir davantage de travail aux constitutionnalistes.

**Le sénateur Grosart:** Ainsi vous voulez venir à ce que l'on garantisse dans la constitution un pouvoir absolu et sans limite de dépenser au gouvernement fédéral.

**M. Axworthy:** Oui.



[texte]

**Senator Grosart:** This is rather contrary, I think, to the proposal made by a former witness.

**Mr. Axworthy:** Yes.

**Senator Grosart:** So you disagree with him on that very essential point.

**Mr. Axworthy:** Very much so.

**Senator Grosart:** On this I seem to see a conflict, if not a contradiction, in your brief. I am not saying this critically because these conflicts and contradictions are perhaps what the Constitution debate is all about. On this very point you say on page 2 that:

The Constitution is in clear need of revision or at least re-interpretation.

And you tie this to the statement in the immediately preceding sentence that:

The responsibilities allocated to our government units no longer correspond to the resources given them.

Now this would seem to me to be contrary to the statement you just made and to the proposal you make on page 10, that the municipalities should have definite responsibilities. If I may read the wording,

The responsibilities for providing services to urban Canada, then must remain with the local municipalities; the resources, with the Federal Government.

Are you not saying here that there must be a definite allocation of responsibility to the municipalities? If so, why doesn't it not be a constitutional allocation?

**Mr. Axworthy:** Well, I do not think there is a contradiction. Perhaps what we had in mind was not clear enough. But what we are really talking about is a partnership arrangement. At the same time I believe that the federal government needs to retain the resources of finance and economics or the management and management of the national economy and the national urban situation; it is its ability to transfer those funds into the hands of municipalities for the assembly of funds for the construction of housing or the development of new towns or whatever it may be is a natural extension of that. That is not a contradiction but again, if you try to stretch, if you give the municipalities certain responsibilities and then follow through, they will want to give them some funds to

[Interprétation]

**Le sénateur Grosart:** Je pense qu'il s'agit là d'un point de vue opposé aux déclarations du témoin précédent.

**M. Axworthy:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Ainsi vous êtes en désaccord avec lui sur ce point essentiel.

**M. Axworthy:** C'est bien cela.

**Le sénateur Grosart:** A ce sujet il me semble qu'il y a un conflit sinon une contradiction dans votre mémoire. Je ne dis pas ceci pour vous critiquer car ces conflits, ces contradictions sont peut-être l'essence même du débat sur la constitution. A ce sujet vous dites à la page 2 de votre mémoire et je cite:

La constitution devrait être révisée ou au moins réinterprétée.

Et vous reliez ce point de vue à la déclaration de la phrase suivante qui dit:

Les responsabilités consenties à nos unités de gouvernement ne correspondent plus aux ressources qui leur sont allouées.

Ainsi cette idée me semble opposée à la déclaration que vous venez de faire et à la proposition que vous faites à la page 10 de votre mémoire, dans laquelle vous dites que les municipalités devraient avoir des responsabilités définies et je vous cite:

Les responsabilités de fournir les services au Canada urbain doivent rester entre les mains des municipalités locales; les ressources doivent rester au gouvernement fédéral.

Ne dites-vous pas ainsi qu'il y a besoin essentiel d'allouer des responsabilités aux municipalités? S'il en est ainsi pourquoi est-ce que cela ne devrait pas être une allocation constitutionnelle?

**M. Axworthy:** Je ne crois pas qu'il y ait ici une contradiction. Peut-être que ce que nous avions à l'esprit n'a pas été exprimé suffisamment clairement. Mais ce dont nous parlons véritablement c'est un accord d'associations. En même temps je crois que le gouvernement fédéral a besoin de retenir les pouvoirs financiers économiques ainsi que l'arrangement et la gestion de l'économie et de la situation urbaine nationale. Son attitude à transférer des fonds aux municipalités pour le remaniement parcellaire ou pour la construction de logements ou pour le développement de nouvelles villes ou quel que soit l'objectif visé, est une extension naturelle de ce droit. Il n'y a pas contradiction mais encore une fois si vous voulez garantir ces droits, si vous donnez aux municipalités certaines responsa-

*[Text]*

work with and you entrench that and say, well, you have certain taxing powers. Once you give them those taxing powers, maybe five years from now, as conditions change, you might find that the possession of those taxing powers by municipalities again inhibits the federal government from taking action to deal with another set of situations. In this case, it may want to work with the provinces. I feel very strongly for that financial power to remain and in fact be enhanced in federal hands.

**Senator Grosart:** Yes, but if you followed that to its logical conclusion, then you would say that there should be no spending powers allocated or responsibilities allocated to the provinces. The same argument applies. But you are very precise here in saying that these responsibilities should be allocated—these are your words—to the urban centres. Are you suggesting now that the federal level should have the right to spend in an area in which responsibility is allocated—as you say, to use your word—allocated to the municipalities? Is this not upsetting the whole concept of some kind of relationship between the responsibilities and the resources to carry them out?

**Mr. Axworthy:** No, no. All I am saying, and I think the point we made in the brief is simply, let us not delimit the federal spending powers or attempt to delimit them by a lot of the magic and mysticism that has been passed within the last 10 or 15 years about it. We simply say, let it be free to be used in a way in which the decision-makers in Ottawa or elsewhere in their wisdom and in the consultations and agreements with provinces and municipalities find the best way to spend their money to suit a particular condition. But the way it is now it is delimited.

The fact that you open up the federal spending power or eliminate the restrictions on it does not mean to say that you ipso facto delimit the provincial spending power. I think the concept I would like to put forward to you is that we have a tendency to see federal-provincial powers in finite terms, in static terms, here they are as a set piece,

*[Interpretation]*

et ensuite vous désirez leur confier certains montants pour accomplir des tâches que vous garantissez ceci dans la constitution et leur disant que ces municipalités possèdent certains pouvoirs de taxation, une fois que vous leur avez confié ces pouvoirs de taxation peut-être dans cinq ans d'ici, si les conditions changent, vous pourriez vous trouver dans une situation où la possession de ces pouvoirs de taxation par les municipalités empêchent le gouvernement fédéral de prendre en main une autre genre de situation. Dans ce nouveau cas, le gouvernement pourrait peut-être devoir travailler avec les provinces. Je pense que fondamentalement les pouvoirs financiers doivent rester et en fait être l'apanage des pouvoirs fédéraux.

**Le sénateur Grosart:** Oui mais si vous suivez ce raisonnement jusqu'à sa conclusion logique vous pouvez dire qu'il ne devrait pas y avoir de pouvoirs de dépenser et des responsabilités confiées aux provinces. Le même argument s'applique. Mais dans votre mémoire vous êtes très précis en disant que ces responsabilités doivent être confiées, c'est là vos propres mots, aux centres urbains. Voulez-vous dire que maintenant le niveau fédéral devrait avoir le droit de dépenser dans un domaine de responsabilités qui, comme vous l'avez dit, pour utiliser votre mot, doivent être confiées aux municipalités? Est-ce que cela ne renverse pas le concept général d'une relation entre les responsabilités et les ressources qui permettent de les prendre?

**M. Axworthy:** Non, non. Tout ce que je veux dire, et c'est là le point que j'ai souligné dans mon mémoire, c'est qu'il ne nous faut pas délimiter les pouvoirs de dépenses du gouvernement fédéral ou les délimiter par le moyen d'un tas de mythes comme nous nous en sommes fait au cours des 10 ou 15 dernières années. Nous disons simplement, soyons libres d'utiliser ces responsabilités de façon à ce que les personnes qui détiennent les pouvoirs décisionnels à Ottawa ou à un autre endroit, dans leur sagesse et après consultations et accords avec les provinces, les municipalités, trouvent la meilleure façon de dépenser l'argent afin de pallier à une condition particulière. Mais de la façon dont les choses passent actuellement ces pouvoirs sont très limités.

Le fait d'élargir les pouvoirs de dépenses du gouvernement fédéral ou l'élimination des restrictions qui y sont attachées ne veut pas dire que vous délimitez ipso facto les pouvoirs de dépenser des provinces. Je pense que le concept que j'aimerais vous démontrer c'est que nous avons tendance à concevoir les pouvoirs fédéraux-provinciaux d'une façon dé-

erte]

ereas in fact they are expanding all the ie. They are growing immensely, both the nands upon government and the kind of ources they can call upon to do it. We are iply saying, let us not put ourselves into a s on this one and let us not see ourselves that finite pie where you can only slice it gerer ways. It keeps growing bigger and ger, and my concern is that for the last o or three decades we have really hand- led the federal government for playing its per role in dealing with urban issues, in kinds of issues that are related to the blems that people in the cities have. That he problem.

enator Grosart: Except, of course, that e you allocate the responsibilities, you e a finite pie. But I will leave that subject the moment and ask one other question in tion to your very positive suggestions er the heading of "The Right of Access". say that you believe one of the solutions ne problem there would be responsibility en on the federal government to fund ens, groups.

Mr. Axworthy: Yes.

Senator Grosart: Do you see that as an ntrenched responsibility of the federal rnment?

Mr. Axworthy: No, I do not think of that as ntrenched responsibility of the federal rnment; that was a program suggestion. I ink, though, that in the Constitution this of the promotion of a democratic system he country should be enunciated so that osition of the federal government in sup- of these kinds of movements and other s that have to be done could not be enged as they now are being challenged. e is a fairly strong movement from al cities to say, get out of the field, quit ng us, and I am just simply saying, if vant a democratic system in this country, ederal government, to my mind, is the one. If I may expand a little, when I was ing with Professor Donnelly, I thought as again exercising a little common ology about the grassroots immediacy. nse. Probably the most immediate gov- nt and the one most familiar and most eible to people is the federal government now.

ou did a poll, if you walked outside the Garry Hotel and started asking people, ou know who your federal member of

### [Interprétation]

nie, statique, comme si elles étaient fixes alors qu'en fait elles sont à continuer l'expansion. Ces pouvoirs se sont accrus considérablement soit en ce qui concerne les demandes présentées au gouvernement soit en ce qui concerne les ressources que le gouvernement affecte à ces demandes. Nous disons simplement ceci, ne nous laissons pas enfermer dans une boîte et ne nous laissons pas condamner à un seul gâteau que nous ne pouvons découper que de différentes façons. Ces pouvoirs augmentent constamment et ce qui me préoccupe c'est qu'au cours des 2 ou 3 dernières décennies nous avons littéralement mis les menottes au gouvernement fédéral en ce qui concerne son rôle dans les affaires municipales et vis-à-vis du problème auquel font face les citoyens. C'est là le problème.

**Le sénateur Grosart:** A l'exception bien sûr que lorsque vous distribuez les responsabilités vous n'avez qu'un seul gâteau. Mais je laisserai pour le moment ce sujet et je vous poserais une autre question. En ce qui concerne votre suggestion très positive touchant «le droit d'accès», vous avez dit que vous croyez en une solution au problème qui serait la responsabilité du gouvernement fédéral de subventionner des groupes de citoyens.

**M. Axworthy:** Oui.

**Le sénateur Grosart:** Est-ce que vous voyez là une responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral?

**M. Axworthy:** Non, je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une responsabilité fondamentale du gouvernement fédéral. C'est simplement une suggestion de programme. Je crois par contre que dans la constitution ce facteur de promotion d'un système démocratique dans les pays doit être énoncé afin que la position du gouvernement fédéral, dans le support de ce genre de mouvements et d'autres choses qui doivent être faites puissent être contestées comme elles le sont actuellement. Il y a un mouvement très fort de la part de plusieurs villes pour dire au gouvernement: ôtez-vous de notre domaine, arrêtez de nous importuner, et je veux simplement dire que si vous voulez vivre dans un système démocratique dans ce pays le gouvernement fédéral pour moi est le seul qui puisse les garantir. Si je continue, j'écoutais le professeur Donnelly je pense qu'il revenait un peu à la mythologie commune pure aux sources immédiates. C'est un non-sens. Parce que le gouvernement le plus disponible, le plus familier et le plus accessible au peuple est le gouvernement fédéral actuellement.

Si vous faites une enquête, si vous sortez de l'hôtel Fort Garry et commencez à interroger les gens et que vous leur posez des questions



## [Text]

Parliament is or who the federal cabinet minister is as opposed to your alderman, you find a much higher degree of awareness and information on the federal level than you would on the local level. Most people do not have that much access to city hall. That might have worked when we were living in villages of 800 people, but not in a city of half a million. City hall is just as distant and just as far away as is Parliament Hill in Ottawa. In fact even more so, because the media do not give it nearly the same attention. And if I could give you a wild speculation, for example, I would think that one of the most important instruments of local government is going to have to be some form of community television, where individual citizens can have access to a medium, where they can present their arguments, where they can get information over and above the commercial. Now, that may be something the federal government is going to have to get into and support.

I do not know. But I am simply saying that is going to become as much an instrument of democratic government as is a council chamber—that fact of being able to acquire information and to be able to disseminate information to your own neighbourhood if you are going to be talking about housing or a new bridge. You have to have the means of people knowing what is going to happen to them. We do not have it in this country right now. The commercial networks and the public network do not provide that kind of access to information, and so it may be as important to do that. That may mean the federal government is going to have to pay for it, and if it is going to have to pay for it, you had better make sure that there is some residual power saying, we are doing it because it is a necessity for the democratic operation of the country.

**Senator Grosart:** A final question, if I may, Mr. Chairman. I seem to see another conflict—I will not detail it—as to where you see the ultimate power residing, in Parliament or in the courts. You seem to come down quite heavily in favour of an entrenched bill of rights. On the other hand you laughed a bit at Lord Haldane and the power of the courts there to interpret and maintain individual rights, in spite of your statement, with which I do not agree, that the British North America Act has not been interpreted over the years to guarantee fundamental freedoms. Obviously it has. You also make the statement that

## [Interpretation]

telles que connaissez-vous votre député fédéral, ou qui sont les ministres du gouvernement fédéral ou que vous leur demandez quel est le nom de leur conseiller municipal, vous verrez tout de suite que les gens sont beaucoup plus informés et conscients de ce qui passe au niveau fédéral qu'au niveau municipal. La plupart des gens n'ont qu'un accès limité à l'Hôtel de ville. Ce système aurait peut-être marché lorsque nous vivions dans des villages de 800 habitants mais il ne fonctionne pas dans une ville d'un demi-million d'habitants. L'hôtel-de-ville est aussi loin aussi distant que le sont les édifices du Parlement à Ottawa. Ensuite ils le sont peut-être encore plus car les média d'information portent pas aux affaires municipales la même attention. Et si je peux spéculer sur l'avenir, je pense qu'un des instruments les plus importants du gouvernement municipal pourrait être une forme de télévision communautaire où les citoyens pourraient avoir accès, par un médium, présenter leurs arguments et recevoir l'information entre deux commerciaux. C'est peut-être là ce que devra faire le gouvernement fédéral dans l'avenir.

Je ne sais pas si je devrais dire que ce système deviendrait un instrument de gouvernement démocratique telle que l'est la session du conseil. Le fait de pouvoir obtenir des informations et être capable de répandre l'information dans votre voisinage si vous parlez de problèmes de logements ou d'un nouveau pont, vous devez avoir les moyens que les citoyens sachent ce qui va leur arriver. Nous n'avons pas de système de ce genre dans notre pays actuellement. Les réseaux commerciaux et publics ne fournissent pas ce genre d'accès à l'information. Il serait peut-être très important d'y voir. Cela voudrait peut-être dire que le gouvernement fédéral devra payer pour ce service et s'il doit envisager cette dépense vous êtes mieux de vous assurer d'avoir des pouvoirs résiduels qui vous permettront de le faire si cela devient une nécessité pour le fonctionnement de la démocratie dans le pays.

**Le sénateur Grosart:** Une dernière question, si vous me le permettez monsieur le président. Il me semble voir poindre un autre conflit, je n'entrerai pas dans les détails, mais ce que vous dites que les pouvoirs résiduels qui nous devraient être confiés au Parlement ou aux tribunaux. Il me semble que vous n'avez à favoriser l'inclusion des droits de l'homme dans la constitution. D'autre part vous souriez un peu lorsque je parle de Lord Haldane et des pouvoirs des tribunaux qui il s'agit de l'interprétation et du maintien des droits individuels, malgré votre déclaration, je ne suis pas d'accord que l'Acte de l'Am-

[texte]

le Bill of Rights has not been so interpreted. Obviously it has. But I do not want to argue it. Where do you see the ultimate power, the ultimate power residing in respect to entrenched rights, either individual or institutional, in the courts or in Parliament? I suggest to you that it must reside in one place or the other. Where would you like to see it in the Canadian Constitution? In other words, the traditional British system or the American system?

**Mr. Axworthy:** I think if I had to make that kind of choice I would like to see our court system used as a means of defending rights, not. Because I do not have at this present time the capacity of representative institutions to really again provide full protection of freedoms. I am not that impressed by it.

**Sénateur Grosart:** You would then prefer that we loosely call "the American system" judicial supremacy to our present system, or less.

**Mr. Axworthy:** I would recommend that when you are thinking about changing the legal institutions and the Supreme Court, take this into serious consideration and you raise the question. You use pejorative words when you say, do we use the American or the English model. You get the Anglophobes and the Anglophones...

**Sénateur Grosart:** I am not placing any emphasis on that.

**Mr. Axworthy:** The point is that we should not be trying to derive a peculiar, unique Canadian Supreme Court which would have to fit into it, obviously, the kind of protection that the federal government wants on rights of language and cultural rights. At the same time I am arguing very strongly that what we call democracy in the next 30 years is going to be very different from what we called democracy in the 19th century. It is going to be a very different arrangement and distribution of powers and institutions, and I do not pretend to have the farseeing insight to determine exactly what those should be. But I would suggest that this be a very important consideration by the Committee and something that you may want to commission some

[Interprétation]

que du Nord britannique n'a pas été interprété au cours des ans de la façon à garantir les libertés fondamentales. Il a été interprété de cette façon. Vous avez fait aussi la déclaration voulant que la déclaration des droits de l'homme n'ait été interprétée de cette façon. Et pourtant elle l'a été. Mais je ne vous chicanerai pas sur cela. Lorsque vous entrevoiez le pouvoir ultime, les pouvoirs ultimes résiduels en ce qui concerne les droits garantis qu'ils soient individuels ou institutionnels est-ce que vous les voyez devant les tribunaux ou au Parlement? Il me semble que ces droits devraient être confiés à un endroit ou à l'autre. Les verriez-vous au sein de la constitution canadienne? En d'autres mots accepteriez-vous le système britannique traditionnel ou le système américain?

**M. Axworthy:** Je pense que si je devais faire ce genre de choix je voudrais voir nos tribunaux l'utiliser pour défendre les droits. Car je ne crois pas que j'ai à l'heure actuelle la capacité d'avoir des institutions représentatives qui pourraient réellement garantir la production des libertés. Cela ne m'impressionne pas tellement.

**Le sénateur Grosart:** Ainsi en gros vous aimeriez mieux avoir ce qu'on appelle «le système américain» de la suprématie judiciaire plutôt que notre système actuel.

**M. Axworthy:** J'aimerais simplement recommander que lorsque vous pensez changer les institutions fédérales et la cour suprême, vous puissiez étudier ce problème très sérieusement et que vous souleviez cette question. Vous utilisez des mots péjoratifs lorsque vous posez la question à savoir si l'on utilise le modèle américain ou le modèle anglais. Vous avez les Anglophones et les Anglophones...

**Le sénateur Grosart:** Je ne passe aucune emphase sur ce sujet.

**M. Axworthy:** Ce que j'essaie de dire c'est que nous devrions peut-être aller vers une cour suprême canadienne unique en son genre qui offrirait ce genre de protection en ce que le gouvernement fédéral désire au sujet des droits linguistiques et culturels. En même temps, je soutiendrai très fermement que ce que nous appelons la démocratie dans les 30 prochaines années sera fort différent de ce que nous avons appelé démocratie au 19<sup>e</sup> siècle. Cette démocratie demandera des accords, des distributions de pouvoirs et des institutions très différentes. Et je ne prétends pas avoir la science infuse pour déterminer exactement ce que ces choses seront. Cependant je suggérerais qu'il y a là matière à étude profonde par le Comité et peut-être là

[Text]

more work on to see exactly how you can best provide those protections. But again, in brief answer to your question, yes, I would like to see a Supreme Court which would be capable of defending an entrenched system of rights in the Constitution.

**Senator Grosart:** Thank you very much. I will ask you privately where you see the Senate fitting it.

**The Chairman:** Mr. Georges Lachance.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, I think most of my questions have been answered, but page 22 of Professor Axworthy's brief says that necessary change will have to be made. I just want to know if he could tell us exactly what change he has in mind.

**Mr. Axworthy:** Are you talking about changes in the Constitution?

**Mr. Lachance:** Yes.

**Mr. Axworthy:** Well, I think we put that in the recommendations. There should be the enunciation of a set of principles, of democratic rights, and that the "Peace, Order and Good Government" provisions should be enhanced to provide that protection. Secondly, the role of the federal government in this area should be clarified. Certainly the spending power should be clarified and enhanced. I think, thirdly, that the institutional arrangements that are being developed, supreme courts, the senates, etc., should take those kinds of conditions into account when you arrive at the actual characteristics of them; and I think probably fourthly, it is more a rhetorical plea for a different set of outlooks as to what a constitution should be and the kind of extreme pressures we are going to be under in this country for the next—I do not know for how long but certainly are under now, and therefore, that the constitution should retain basic principles of flexibility and openness and not get too much into specifics, peculiarities and entrenchments which may inhibit the eventual ability of the federal government particularly to enact it.

I guess I would really sum it up in saying that I want a much stronger and more effective federal government than we have now.

**Mr. Lachance:** But regarding the urban governments, do you see only a right of consultation in the Constitution?

[Interpretation]

l'objet de travaux plus approfondis pour voir exactement comment l'on peut fournir ces protections. Mais encore une fois pour répondre brièvement à votre question je dirais que je suis en faveur d'une cour suprême qui serait capable de défendre le système des droits garantis par la constitution.

**Le sénateur Grosart:** Merci beaucoup. Je vous demanderai en privé ce que vous pensez du Sénat.

**Le président:** Monsieur Georges Lachance.

**M. Lachance:** Monsieur le président, je pense que la plupart de mes questions ont déjà reçu leurs réponses, mais à la page 22 de mon mémoire du professeur Axworthy il est mentionné que des changements nécessaires devront être faits. J'aimerais juste savoir si vous pouvez nous dire quels changements il a à l'esprit.

**M. Axworthy:** Parlez-vous des modifications de la constitution?

**M. Lachance:** Oui.

**M. Axworthy:** Je pense que cela figure dans nos recommandations. La constitution devrait obtenir l'énoncé d'un ensemble de principes des droits démocratiques et la notion de «paix, ordre et bon gouvernement» qui assurerait cette protection. Secondement, le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine devra être corrigé. Les pouvoirs de dépense par exemple devront être clarifiés et définis. Je pense, troisièmement, que les accords institutionnels devront être développés, la cour suprême, le Sénat, etc. devront tenir compte de l'ensemble de ces conditions lorsque vous en arriverez à la définition réelle de leurs caractéristiques. Et je pense, quatrièmement, il s'agit là probablement d'une demande plus théorique pour différents genres de débouchés en ce qui concerne la constitution et les pressions aux extrêmes.

Je pense que je pourrais résumer ces choses en disant que j'aimerais avoir un gouvernement fédéral beaucoup plus fort et beaucoup plus efficace que celui que nous avons actuellement.

**M. Lachance:** En ce qui concerne les gouvernements urbains est-ce que vous croyez qu'il y a un droit de consultation inscrit dans la constitution?



te]

**Mr. Axworthy:** In the constitutional change new that is going on?

**Mr. Lachance:** Yes, for urban communities. You see only a right of consultation or do you see any more rights than that?

**Mr. Axworthy:** First of all I guess one of the things is that our Constitution is going to be under almost constant review. It does not mean that we are amending it every year but that perhaps a group or a body like this, based in Parliament but I would suggest maybe having a permanent membership, could be almost under continual re-examination of what is happening to it, and that certainly cities should be involved in that. What interests me, though, is I do not think that in the next 15 years we will recognize local government as it now is. I believe that the way in which we govern ourselves on the local level will be so radically transformed that there will be a more intriguing mix of public, private corporations, corporations, development bodies and agencies, that the kind of hierarchical system that we have now will really be eliminated or certainly very greatly altered. Therefore, attempt to put local government in one category I do not think will be as relevant anymore. I think we are going to govern our cities very differently. I hope we do so I do not want to entrench them.

**Mr. Lachance:** Do you see any more rights than the right of consultation right now.

**Mr. Axworthy:** I think that is all they can have now. They do not have any other powers. They are going about trying to change the powers. They do not have powers to do anything now.

**Mr. Lachance:** I mean incorporated in the constitution.

**Mr. Axworthy:** I would not even incorporate the rights of consultation in a constitution necessarily. I would like just a very simple document. I can recall as a law student having to read American constitutions. State constitutions particularly used to run 300 to 400 pages. They would only get down to the point where they would designate the size of the sidewalks that would be able to put down in some town in Louisiana. We can make the mistake of

[Interprétation]

**M. Axworthy:** Dans les modifications constitutionnelles en cours?

**M. Lachance:** Oui en ce qui concerne les communautés urbaines, Croyez-vous en un droit de consultation ou voyez-vous d'autres droits plus étendus que celui-ci?

**M. Axworthy:** Tout d'abord je pense que l'une des choses serait que notre constitution devrait être continuellement en révision. Cela ne veut pas dire que nous devrions modifier ou changer celle-ci chaque année mais un organisme quelconque, qui aurait ses quartiers au Parlement, mais qui devrait avoir des participants de tous les milieux, pourrait examiner sur une base continue ce qui se passe au point de vue constitutionnel et il est certain que les villes devraient être représentées dans cet organisme. Ce qui m'intéresse cependant c'est que je ne crois pas qu'au cours des 15 prochaines années vous puissiez reconnaître les gouvernements municipaux tels qu'ils existent actuellement. Je crois que la façon dont nous nous gouvernons au niveau municipal sera tellement transformée que ces organismes deviendront un mélange d'organismes publics, privés, d'institutions, de sociétés, sociétés d'aménagements et d'offices et que ce système hiérarchique que nous avons actuellement sera probablement éliminé ou certainement grandement transformé. Ainsi l'idée de placer les gouvernements municipaux sous une catégorie n'est pour moi plus importante. Je pense que nous allons gouverner nos municipalités d'une façon très différente. J'espère que nous le ferons ainsi je ne voudrais pas limiter leur cadre.

**M. Lachance:** Envisagez-vous autre chose que le droit de consultation pour l'instant?

**M. Axworthy:** Je pense que c'est tout ce qu'ils peuvent faire pour l'instant. Ils n'ont pas d'autres pouvoirs, vous voulez changer les pouvoirs mais, pour l'instant, ils n'ont aucun droit.

**M. Lachance:** Je parlais de ce qui pourrait être introduit dans la nouvelle constitution.

**M. Axworthy:** Il n'est peut-être même pas nécessaire d'introduire les droits de consultation dans une constitution. Un document clair et net devrait suffire. Je me souviens du temps où j'étais étudiant et où j'ai dû lire la constitution américaine. Les constitutions des États avaient généralement de 300 à 400 pages. On allait jusqu'à lui donner la dimension des trottoirs autorisé dans une ville de la Louisiane. Nous pouvons maintenant essayer d'introduire tous les détails dans la

[Text]

trying to pull everything into the constitution right away. I think this is a mistake. I would like a nice, clean, simple document that just provides some basic protection of rights and some basic elimination of powers so that you can have the flexibility of government to meet the kinds of unknowns that we are going to have to face.

**Mr. Lachance:** The creation of a department of urban affairs would not necessarily give more rights to the municipalities.

**Mr. Axworthy:** It would give them a central place where they could come to talk whereas they now have to go to 10 different places. It would give them only one to go to. They are doing it now. When I was in Ottawa, if a mayor showed up on the doorstep, you would not turn him away and say, "Sorry, I do not have the constitutional right to talk to you". Certainly the cities and municipalities are very active protagonists in the Ottawa scene at the present moment and *vice versa*. You also have CMHC offices spread across the country who are in almost daily consultation with city governments. It is there. I am just simply saying why keep kidding ourselves. Let us be honest and let us be more realistic.

**Mr. Lachance:** You are in favour of giving the central government the right to come into agreements directly with urban communities without passing through the provincial channels.

**Mr. Axworthy:** Yes. I would say that the federal government can set up the enabling legislation to do that. If the province wants to get really nasty and say, "No, we are going to prohibit Winnipeg from taking money from the federal government to assemble land on its outskirts", then it is a thing the provincial government is going to have to live with. They will have to explain why. The federal government should not be worried about that.

**Mr. Lachance:** In a sense you would give only a right of veto to the province.

**Mr. Axworthy:** Or initiate if they want. In some cases, it may make more sense. That is why I came back to the question. I cannot give you a specific answer because no one has really examined what should the provinces be doing in this area.

In the Province of Ontario they have the Ontario Housing Corporation which is taking over the whole ball game including its own form of massive bureaucracy which is just as insensitive as anything we have had before. I think that has to be eliminated.

[Interpretation]

constitution mais je crois que c'est une erreur. Je préférerais un document simple et précis qui protégerait les droits et éliminerait certains pouvoirs de façon à ce que le gouvernement soit assez souple pour faire face à toutes les éventualités.

**M. Lachance:** Créer un ministère des Affaires urbaines ne donnerait pas nécessairement plus de voix aux municipalités.

**M. Axworthy:** Cela leur permettrait tout au moins d'avoir un endroit central où se réunir pour discuter alors qu'elles doivent maintenant changer de local. Ainsi, elles pourraient avoir qu'un, c'est meilleur que ce qu'elles ont maintenant. Lorsque j'étais à Ottawa, lorsqu'un maire franchissait le seuil on ne le renvoyait pas en lui disant «je suis désolé mais la constitution ne m'autorise pas de vous parler». Les villes et les municipalités sont des protagonistes très actifs à Ottawa à l'heure actuelle et *vice versa*. Un autre, les bureaux de la CCHL, répartis dans tout le pays, consultent presque quotidiennement les gouvernements municipaux. C'est un fait. Soyons honnêtes et plus réalistes.

**M. Lachance:** Vous voudriez donner au gouvernement central le droit de signer des accords directement avec les localités urbaines sans passer par l'intermédiaire des provinces.

**M. Axworthy:** Le gouvernement fédéral peut établir une loi à cet effet. Si la province veut faire valoir son autorité et dit «non, nous allons empêcher Winnipeg de recevoir de l'argent du gouvernement fédéral pour assembler des terres dans sa banlieue», le gouvernement provincial devra s'en occuper. Il lui faut donner des raisons pourquoi le gouvernement fédéral n'a pas de souci à se faire à ce sujet.

**M. Lachance:** Dans un sens, vous ne donnez rien à la province qu'un droit de veto.

**M. Axworthy:** Ou un droit d'initiative si elle le désire. Dans certains cas, c'est plus logique. C'est pourquoi je suis revenu sur ce sujet. Je ne peux pas donner une réponse précise parce que personne n'a étudié ce problème. Devraient faire les provinces dans ce domaine? Dans la province de l'Ontario, la corporation du logement de l'Ontario fait tout le travail et s'occupe de toute la bureaucratie. Il faut éliminer cela. Au Manitoba où il n'y a qu'un million d'habitants, il serait plus logique d'avoir une corporation provinciale de logement.

erte]

the province of Manitoba where there only one million people, it may make re sense to have a provincial housing and an renewal corporation. I do not know. It up to the provinces and the people to make decisions.

The structure of government through which handle problems related to the urban situation is going to be very different in the next years.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I have five other members who have indicated intention to ask questions. I would assume that this will take us to one o'clock or shortly thereafter. If you are interested at all in having lunch and at returning at two o'clock, that might be a good point at which to break. I have Messrs. Dinsdale, Mr. Hopkins, Senator Fergusson and Mr. Rowland. I now call on the Honourable Walter Dinsdale.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, I just want to say with one specific point. I want to compliment Mr. Axworthy on his very practical presentation this morning. I did not get involved in the discussion with Professor Donnelly. It was an interesting academic exercise. He came out strongly for a complete rewrite. He then indicated the difficulties of this use of problems of achieving unanimity and consensus.

The essence of Mr. Axworthy's approach is that there are no constitutional difficulties with respect to dealing with the urgent problem he has outlined. On page 11, for example, the brief says the problem is not in the constitution but in the lack of will and confidence. The brief very eloquently goes on to point out how this can be done under the current rights features of the present constitution as well as in the area of concurrency.

From our former discussion, Professor Donnelly seemed to see some merit in the solution that has been devised recently in getting rid of these problems of jurisdictional difficulty. We have continuous consultation in the area of concurrency such as the Resource Ministers' Council. He advocated a similar approach in providing the educational assistance that is necessary from the Ottawa area. And Mr. Axworthy sees this as a solution, within the framework of the existing constitution, in coming to grips with the really serious problems of our urban community.

**Mr. Axworthy:** Like a lot of other people, I have thought about this question of concurrency. Under our present arrangement, concurrency endows the federal government with

[Interprétation]

et de rénovation urbaine. Je ne sais pas. Tout dépend des provinces et des personnes qui prennent la décision.

La structure du gouvernement que nous devons respecter lorsque nous traitons des problèmes urbains va beaucoup changer au cours des dix prochaines années.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, cinq autres députés ont demandé à poser des questions. Nous siégerons donc jusqu'à peu près une heure. Si vous voulez déjeuner et reprendre à 2 h, nous pourrions lever la séance maintenant. Messieurs Dinsdale, Osler, Hopkins, Rowland et le sénateur Fergusson ont demandé la parole. Je donne maintenant la parole à l'honorable Walter Dinsdale.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, je voudrais aborder une question particulière. Je tiens à féliciter M. Axworthy de ses déclarations ce matin. Je n'ai pas participé à la discussion avec le professeur Donnelly. C'était pourtant un exercice très intéressant. M. Axworthy a demandé que le texte soit rédigé à nouveau. Cela créerait cependant de nombreuses difficultés car l'unanimité et l'accord général seraient très difficiles à obtenir.

Selon lui, rien, dans la constitution, ne vient entraver l'étude des problèmes urgents qu'il a mentionnés. À la page 11, par exemple, on peut lire dans le mémoire que le problème ne se trouve pas dans la constitution mais dans le manque de volonté. On souligne dans le rapport comment cela peut être fait dans le cadre de la constitution actuelle.

Au cours de notre première discussion, le professeur Donnelly était assez favorable à la solution qui a été récemment proposée pour contourner ces problèmes juridiques. Nous avons continuellement des consultations, avec le Conseil des ministres des ressources par exemple. Il a proposé une solution semblable en ce qui concerne l'aide éducative qui est nécessaire. M. Axworthy considère-t-il cela comme une solution, dans le cadre de la constitution actuelle, pour résoudre les problèmes réellement urgents de notre communauté urbaine?

**M. Axworthy:** Comme beaucoup d'autres personnes, j'ai pensé à cette question de concurrence. En vertu des dispositions actuelles, le gouvernement fédéral, lorsqu'il y a concur-



## [Text]

paramountcy. That is the way it has worked out certainly in the question of agriculture and immigration. To go back to the thesis we enumerated, the federal government already has, in essence, the essential powers that it requires to deal with these problems. Some clarification is needed, however, so that they would not only have them but appear to have them in a very clear tone. Once you get into the concurrency issue, the distribution of powers question becomes meaningless at that point.

What I can determine as being a very clear role for the provinces is the protection and preservation of certain cultural and regional rights and concerns and autonomy. That should be in the constitution. The distribution of powers required for it should be very clearly in provincial hands. That is something I do agree with very much. That is one criterion that I would use for determining what distribution of powers there should be. In fields where they are already active, I do not think you have to provide concurrency.

The only area where it may be required is in the area of transportation where the federal government has almost refused to go into the area of urban transportation. It will build the Trans-Canada Highways to the borders of the City of Winnipeg and stop although 80 per cent of the people of the province are now living in the City of Greater Winnipeg. The federal government will help pay up to the border and then stop. I think that is silly but I do not think that you have to have concurrent powers to do it. It already has the powers of transportation. It is just really a question of working out the programs now to get into it. That is all.

Academics as well as politicians have a great capacity to look for the solution—the gimmick that is going to twist on the switch and everything goes.

**Mr. Dinsdale:** I think the academics are a little more obscure than the politicians in this respect. The point I want to bring out is that obviously there is federal responsibility in this area of urban affairs. You were associated with a committee that went across the country a few months ago which had grass root consultations such as we are having with our Committee on the Constitution. It came up with the recommendation that there should be strong federal initiative.

The problem lies in jurisdictional conflicts, passing the buck or the old log rolling technique. It was Truman who said the buck has to pass somewhere. How are you going to come to grips with this buck passing technique in the area of resource development

## [Interpretation]

rence, l'emporte. C'est ce qui s'est certainement produit dans la semaine de l'agriculture et de l'immigration. Pour en revenir à la thèse que nous parlions, le gouvernement fédéral a déjà, en essence, les pouvoirs essentiels qu'il a besoin pour aborder ces problèmes. Cependant, certaines précisions sont nécessaires. En ce qui concerne la question de concurrence des droits, la question de répartition des pouvoirs devient secondaire.

Je pense que les provinces doivent essentiellement protéger et préserver les droits de l'autonomie culturelle et régionale. Cela devrait se trouver dans la constitution. La répartition des pouvoirs devrait relever des provinces. Je suis tout à fait d'accord à ce sujet. C'est un des critères que j'utiliserais pour déterminer qu'elle devrait être la répartition des pouvoirs. Dans certains domaines déjà actifs je ne pense pas qu'il soit nécessaire de doubler les pouvoirs.

Cela pourrait cependant être nécessaire dans le domaine des transports par exemple. Dans le gouvernement fédéral à presque rien de s'ingérer dans le domaine du transport urbain. Le gouvernement construira la route transcanadienne jusqu'à la limite de la ville de Winnipeg, puis s'arrêtera, bien que 80 pour cent des habitants de la province vivent maintenant dans le grand Winnipeg. Le gouvernement fédéral contribuera au frais jusqu'aux limites de la ville et c'est tout. C'est stupide mais je ne crois pas que des pouvoirs concurrents soient nécessaires. C'est uniquement une question d'élaboration des programmes.

Les membres du corps universitaire, tout comme les politiciens, pourraient peut-être trouver la solution qui va tout arranger.

**M. Dinsdale:** Je crois que les membres du corps universitaire sont plus obscurs que les politiciens. Le gouvernement fédéral est évidemment responsable dans le domaine des affaires urbaines. Il y a quelques mois, vous étiez associé à un comité qui a voyagé dans tout le pays pour obtenir des informations à la source comme nous le faisons avec notre comité sur la constitution. Ce comité d'étude est revenu en recommandant que le gouvernement fédéral agisse.

Pour la mise à point de conflits juridiques, il faut rejeter la responsabilité, c'est la vieille technique du marchand d'âge; c'est Truman qui l'a dit que la responsabilité devait être rejetée quelque part. Comment allez-vous résoudre cette question dans le domaine

ch has become a matter of prime importance. Pollution is the No. 1 issue.

The federal government attempted to get around the problem of divided jurisdiction in a Resource Ministers' Council where you could get the two levels of government together. Is this a possible solution? In dealing with the urban crisis where the province has various responsibilities, the ultimate initiative is with Ottawa. Our Manitoba government is going to move in this area according to radio announcements. In the next session of the legislature, they are going to try to come to grips with the structural problems of provincial responsibility for urban affairs.

To get the Ottawa initiative which is where the ultimate responsibility lies, would it not be feasible to have a Council of Ministers responsible in this area from each province to come together where they could consult directly with urban officials. This is where the hang up seems to be. The approach of local governments to the Ottawa level.

**M. Axworthy:** That presupposes a much greater faith in the ability of provincial ministers to really come to grips with a situation. We've kept a sort of track record of provincial ministerial meetings in the last two years. Most invariably they break up a day or two later because they have nothing more to talk about. I look at the agendas and say: God, population, pollution, housing, natural resources, and they have nothing to talk about and they have to leave a day early. What are these guys doing?"

**M. Dinsdale:** You have used the phrase "continuing consultation" is necessary. If you have a conference of provincial ministers responsible for these affairs dealing with the minister who is nominally responsible for housing and urban affairs and if these two ministers met continually in consultation where urban officials could appear and present their urgency, then maybe you would get the results that is required.

**M. Axworthy:** Let me give you two versions: a very practical one and then kind of speculative one.

One is that I think there has been some progress made in the last year or two. Mr. Dinsdale has made some very real steps forward in working the federal government into a position where they were not before and doing so in an amenable way. However, I think the government is bound to be a confrontation.

### [Interprétation]

L'expansion des ressources qui a pris une importance toute particulière. La pollution est le problème numéro 1.

Le gouvernement fédéral a tenté de résoudre le problème de la double juridiction avec un conseil des ministres des ressources où les deux livres du gouvernement pourraient se trouver réunis. Est-ce là une solution valable? La province a des responsabilités évidentes dans la crise urbaine; cependant, la décision finale doit venir d'Ottawa. Notre gouvernement du Manitoba va se déplacer dans cette région comme l'a annoncé la radio. Au cours de la prochaine session, il va essayer de s'attaquer aux problèmes structurels de la responsabilité provinciale dans les questions urbaines.

Selon vous, c'est à Ottawa de prendre la décision finale. N'est-il pas possible d'avoir un conseil des ministres responsables de ce domaine de chaque province, qui pourrait consulter directement les fonctionnaires urbains? Cela semble être le point clé. La liaison entre les gouvernements locaux et Ottawa.

**M. Axworthy:** Cela présuppose une très grande confiance dans les capacités des ministres provinciaux. J'ai gardé un dossier, en quelque sorte, des réunions ministérielles provinciales des deux dernières années. Presque invariablement, ces réunions sont terminées un jour ou deux plus tôt parce que toute la question avait été abordée on ne savait plus de quoi parler. Lorsque je regarde les heures du jour je dis: mon Dieu, la pollution, le logement, les ressources régionales, tout cela ils trouvent tout de même le moyen d'ajourner un jour plus tôt que prévu. Mais que font-ils?

**M. Dinsdale:** Vous avez dit «une consultation permanente» est nécessaire. S'il y avait une conférence des ministres provinciaux responsables de ces questions au cours de laquelle ils traiteraient avec le ministre responsable des affaires urbaines du logement et si ces deux groupes se réunissaient de façon permanente, les fonctionnaires urbains pouvant comparaître et exposer les problèmes urgents, les dispositions nécessaires seraient peut-être prises.

**M. Axworthy:** Je vais vous donner deux réponses: l'une pratique, l'autre plutôt spéculative.

Tout d'abord, je crois qu'il y a eu certains progrès au cours des deux dernières années. M. Andras a déjà beaucoup avancé et a réussi à intéresser le gouvernement fédéral à des questions qu'il ignorait auparavant. Cependant, il doit y avoir une confrontation.

[Text]

The Province of Ontario has had a great ride up to now. The Ontario Housing Corporation has been using federal money to pay for its programs. It really comes down to pure politics. It does not want to give up those 90 per cent grants it now has and takes credit for when things go right. They just simply will not give it up. At this point, the federal government has to have a very clear idea as to what it wants to do which it has never really had. It has always been skirting, pulling back. That is very much a political decision.

On the other hand, speculatively, I would suggest this. I talked before about new arrangements. I can see the time coming—and it is beginning to happen—when the financial resources of the federal government or of the provincial government for that matter will be used not to transfer money to some other level of government, to the municipality or the city, but perhaps to go directly into the hands of a private non-profit corporation which is going to undertake the development of a certain part of the city. We increasingly have to get government out of doing so much of these things. It is doing far too much already and it does not know how to do much of it. The public ability to intervene is very awkward although we are developing new mechanisms. This is the exciting thing about the whole field of urban studies and urban development. There are new forms beginning to emerge by which you combine public and private entrepreneurship in the fields of housing and renewal and so on. Therefore, the resources of the provincial and federal government should support these new endeavours but the governments should not necessarily be the engine that carries it out.

**Mr. Dinsdale:** You are saying that this can be done without a fundamental change in concept.

**Mr. Axworthy:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, there are still four members who want to ask questions. Since they have asked questions earlier this morning, I would ask them if they would ask only a single question. Mr. Osler, Mr. Hopkins, Senator Fergusson, and Mr. Rowland.

**Mr. Osler:** This is pretty limiting, Mr. Chairman. However, this once I will not contest your ruling.

If we are looking at the constitution, we must presuppose that it is quite possible to have an entirely new ball game. It is a little discouraging to have a presupposition that there is something sacred about 10 provinces

[Interpretation]

La province de l'Ontario a beaucoup travaillé jusqu'à maintenant. L'incorporation logement s'est servi des fonds fédéraux pour payer ces programmes. Ça devient de la politique pure. Elle ne peut abandonner ces 90 p. 100 auxquels elle a droit maintenant. Ils n'abandonneront pas. Le gouvernement fédéral doit savoir s'ils veulent faire ce qu'ils n'ont jamais voulu faire. Il a toujours hésité, reculé. C'est une décision tout à fait politique.

D'autre part, je proposerais cela. J'ai déjà parlé de nouvelles dispositions. Bientôt, les ressources financières du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux ne serviront pas à transférer de l'argent à un autre niveau gouvernemental, à la municipalité ou à la ville, mais peut-être iront directement à une corporation privée sans but lucratif qui va tenter de développer certaines parties de la ville. De plus en plus, nous devons empêcher le gouvernement de faire tant de choses semblables. Il en fait déjà beaucoup trop et il ne sait pas quoi en faire. Malgré les nouveaux mécanismes établis, il est difficile d'intervenir. C'est ce qui est très intéressant en tout ce qui concerne les études urbaines et le développement urbain. De nouvelles formules commencent à être établies qui combinent les entreprises publiques et privées dans le domaine du logement, de la rénovation, etc. C'est possible, les ressources du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux devraient favoriser des efforts mais le gouvernement ne doit pas nécessairement faire tout le travail

**M. Dinsdale:** Cela peut-être fait sans un changement fondamental.

**M. Axworthy:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, il y a encore quatre députés qui ont des questions à poser. Ils ont déjà parlé ce matin, aussi leur demanderai-je de poser qu'une seule question. M. Osler, M. Hopkins, le sénateur Fergusson et M. Rowland.

**M. Osler:** Je vais tenter de respecter ce que vous venez de dire monsieur le président.

Si nous regardons dans la constitution, nous devons présupposer qu'il est tout à fait possible de tout renouveler. Il est un peu décourageant de considérer quelque chose comme sacré; c'est le cas des dix provinces par exemple.



...rte]  
 instance. Why not 20 provinces, or 5 provinces, or 35 provinces? What do the people of Kenora have in common with the people in the metropolitan area of Toronto? Why should they be governed through Toronto?

It seems to me that Mr. Axworthy's thrust, Mr. Chairman, has been that things have to be done for people and 80 per cent of the people are going to live in cities. Is he suggesting that the federal government, in fact, has all power for all Canadians because all Canadians are, at least in theory, mobile now? They may be living anywhere at any time and might delegate these powers to suitable forms of government for the detailed working-out of the details? Or is he suggesting that the basic *status quo* is all right and we should tinker with it and continue this poker game that has been on with provincial and federal powers could well be meaningless in the present context. If that is the only question I am asked, I will stand by that.

**M. Axworthy:** I will try to answer it in a number of ways and quickly. Even though we are subject to an awful lot of changes in the natural way we live, human beings are always a little loath to catch up to them. In other words, it is the human lag more than anything else that prevents us from adapting quickly. This means that we have very definite loyalties to certain kinds of institutions and governments. People identify very closely with them. To try to rip those apart in a radical way often times means that you do create anything better or anything more stable. If you artificially try to impose a kind of government that does not have its roots in a kind of evolutionary development over a period of time, then you can often have very severe dislocations.

I agree with you that the relation of Kenora to Toronto could very well be altered because its ties are much closer for example than a city than they are to Toronto. If that is the case, then your Committee wants to continue to change boundaries—I would certainly be a strong advocate of it.

I believe that the federal government is increasingly becoming the national government, the government of the people in this country. That does not say it is all powerful. It should be said before its power should also be limited by a Bill of Rights. It should have the powers to react to things and therefore I think that gives it the ability to make the changes that are necessary.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, with your indulgence could I ask then what is wrong with the Ontario Housing Corporation intervening in the theory at least it is looking after a

### [Interprétation]

ple. Pourquoi pas 20 provinces ou 5 provinces ou 35 provinces? Quel est le point commun entre les habitants de Kenora et les habitants de Toronto Métro? Pourquoi devraient-ils dépendre de Toronto?

M. Axworthy pense que certaines choses doivent être faites pour les gens et que 80 p. 100 vont vivre dans les villes. Le gouvernement fédéral doit-il avoir tout pouvoir pour tous les Canadiens parce que tous les Canadiens sont, du moins théoriquement, mobiles maintenant et peuvent vivre n'importe où, n'importe quand et déléguer ces pouvoirs au gouvernement approprié qui établira les programmes. Ou pense-t-il que le statu quo fondamental est parfait et que nous devrions continuer cette partie de poker entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Puisque je n'ai droit qu'à une question j'en resterai là.

**M. Axworthy:** Je vais tenter de répondre rapidement à cette question. Bien que notre façon de vivre extérieure soit très souvent modifiée, les êtres humains sont toujours hésitants; en d'autres termes, c'est le facteur humain qui nous empêche de nous adapter rapidement. Cela veut dire que nous sommes très fidèles à certaines institutions dénommées gouvernements. Les hommes s'identifiaient très facilement. Tenter de les en détacher, de façon radicale, ne signifie pas automatiquement que le résultat sera meilleur ou plus raisonnable. Si l'on tente d'imposer officiellement un système de gouvernement qui n'a pas été entraîné par une révolution, on peut entraîner une dislocation très grave.

Je vous approuve lorsque vous dites que Kenora n'est absolument pas lié à Toronto et que l'on pourrait peut-être lier cela. Si votre comité peut aborder la question des modifications des frontières, je l'approuverais très certainement.

Le gouvernement fédéral devient de plus en plus le gouvernement national, le gouvernement des citoyens de ce pays. Cela ne veut pas dire qu'il a tous les pouvoirs. Comme je l'ai déjà dit, ces pouvoirs devraient également être limités par une déclaration des droits. Il devrait avoir les pouvoirs résiduels pour réagir et je pense que cela lui permettrait de faire les changements nécessaires.

**M. Osler:** Monsieur le président, pourquoi considère-t-on que la corporation ontarienne du logement n'aurait pas dû intervenir, si théoriquement tout au moins, elle cherche à

[Text]

regional method or mode of doing something and using 90 per cent federal funds.

**Mr. Axworthy:** I guess I confused you a little bit. I was just simply commenting on the OHC because I just do not think great, large, bureaucratic organizations are the way to solve housing problems in this country which is exactly what OHC is. It determines its effectiveness by the numbers of public housing units it builds with very little concern about the quality, the total relationship of the people who are going to live there. It is like selling washing machines and that gets fairly close to home at OHC. You determine its effectiveness by numbers, by quantities, by statistics, not by quality, not by improvement.

I would much rather see a large number of smaller corporations derived from people living in neighbourhoods in the cities of Ontario and in Manitoba making proposals for the kind of housing which fits their environment rather than have a large bureaucracy impose it from above.

**Mr. Osler:** In theory, this is exactly what the province is supposed to be doing—speaking regionally for the people.

**Mr. Axworthy:** Yes, in some cases.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, our witness started off by saying that people have been hiding behind the constitution or using it as an excuse. I think that is rather strong language under the circumstances. I would rather look upon it as an evasion of responsibility over the years by many people in authority provincially and federally who failed to push a revision of the Canadian constitution. I do not think you can ride roughshod over court cases and legal decisions.

I believe that we would not have as much discussion on it today if it had not been for the strong initiative taken by Mr. Pearson and also by the present administration. I say that in a non-political manner because I believe we have many people on both sides of the House who are very adamant about attacking this problem.

• 1300

Professor Donnelly was rather adamant throughout his remarks about the "big daddy" aspect that might be created by certain revisions of the constitution. I discussed this

[Interpretation]

établir une méthode régionale pour faire quelque chose et utiliser 90 p. 100 des fonds fédéraux.

**M. Axworthy:** Je crois que vous ne m'avez pas très bien compris. Je parlais de la corporation ontarienne du logement parce que je ne pense pas qu'établir de grandes organisations bureaucratiques soit une solution qui permette de résoudre les problèmes de logement dans ce pays. La corporation ontarienne des logements détermine son efficacité en fonction du nombre d'unités publiques de logement qu'elle construit sans se préoccuper du tout de la qualité et du sort des personnes qui vont vivre dans ces logements. On considère les logements comme des machines à laver. On détermine l'efficacité par le nombre, la quantité, les statistiques, non pas par la qualité ni par l'amélioration.

Je préférerais voir un plus grand nombre de sociétés moins importantes ou situées dans des personnes habitant en banlieue des villes de l'Ontario et du Manitoba faire des propositions de logement qui correspondraient à leur milieu. Je préférerais ce système à celui d'une bureaucratie qui impose ses vues.

**M. Osler:** En théorie, c'est exactement ce que la province est censée faire: représenter les habitants régionaux.

**M. Axworthy:** Oui, dans certains cas.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hopkins.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, notre témoin a dit au début que les gens s'étaient cachés derrière la constitution, ils s'en étaient servi comme d'une excuse. Je pense que ces mots sont un peu fort étant donné les circonstances. Je considère plutôt cela comme une crainte des responsabilités manifestées par un grand nombre de personnes membres des autorités provinciales et fédérales qui n'ont pas reconnu le besoin d'une révision de la constitution canadienne. Il faut avoir les éléments voulus pour aborder les questions juridiques et légales.

Nous n'en aurions pas tant parlé aujourd'hui si M. Pearson n'en avait pas pris l'initiative. De nombreuses personnes du côté de la Chambre tiennent à attaquer ce problème.

Le professeur Donnelly s'est montré assez intransigeant lorsqu'il a parlé de l'aspect quelque peu paternaliste que pourraient représenter certaines modifications de la Constitution.

erte]

th him before he left. I would like to have witness' views on this particular expression of opinion. I think I can give you a very concrete example of where the "big daddy" object is working right today. The Canada Water Act provides that if the provinces do not act within their sphere of responsibility, the federal government can come in and perform that duty which is being neglected. This is being very well tested in the courts. We do not know yet but it brings in the idea of a crisis.

For example, right at this very moment we are at a conference going on in Toronto on the pollution of the Great Lakes. This is the first international conference of its type called. Why has it been called? I submit that it has been called because of the federal presence. When other people who are not acting within their respective jurisdictions are neglecting this problem, the federal government will step in and act. Over the past years we have had a lot of work done on this as far as research at the international level.

The International Joint Commission appeared before our Committee on the Canada Water Act. They have done a fantastic job on this. In all fairness to the people who have worked on this problem in the past, I think that the provincial government today in Ontario is coming in at the eleventh hour in order to take the credit for the work that has been done by many other people in the past.

I wonder if in the sphere of housing which I have mentioned, in the sphere of pollution, if this is not a useful thing. In the revision of the constitution, should there not be a definite provision that if the authority that is given to the provinces of Canada is not utilized in order to prevent or correct a crisis, the federal government should have the right to step in and meet that crisis. Are you in favour of this and what guidelines would you have in deciding what is, in fact, a crisis of the federal government?

**M. Axworthy:** Yes, to the first question. The guidelines depends on what kind of crisis. That is something that has to be worked out. As I pointed out before, in the sphere of housing, we have declared emergency at various times. The postwar housing program where the federal government was directly involved was a so-called emergency. The guidelines were set down as to when the federal government should intervene. That is something that can be brought about by the sort of open character of a democratic system which often we do not have. I agree that the federal

### [Interprétation]

J'ai discuté de cela avec lui avant qu'il ne parte. Je voudrais connaître l'opinion des témoins à ce sujet. Je crois pouvoir vous donner un exemple très concret de cet aspect. La Loi sur les eaux prévoit que si une province n'assume pas ses responsabilités, le gouvernement fédéral peut s'ingérer dans les affaires de la province et entreprendre le travail qui n'a pas été fait. Cela donne un peu le sentiment d'une crise.

Par exemple, en ce moment même, il y a à Toronto une conférence sur la pollution des Grands lacs. C'est la première grande conférence de ce genre qui a lieu. Pourquoi a-t-elle lieu? En raison de la présence fédérale, je crois. Lorsque d'autres personnes négligent ce problème, c'est le gouvernement fédéral qui va agir. Au cours des dernières années, nous avons beaucoup travaillé sur la question de la recherche au niveau fédéral.

La Commission internationale mixte est comparue devant notre Comité sur la Loi sur les ressources en eaux. Cette Commission a abattu beaucoup de travail. Aujourd'hui, le gouvernement provincial de l'Ontario vient à la dernière minute se déclarer responsable du travail qui a été fait par d'autres personnes auparavant.

Je pense que cela peut être utile dans le domaine du logement dont vous avez parlé et aussi dans le domaine de la pollution. Peut-être devrait-il y avoir dans les modifications à apporter à la Constitution une disposition prévoyant que si les provinces n'utilisent pas les pouvoirs qui leur sont donnés pour prévenir ou atténuer une crise, le gouvernement fédéral devrait avoir droit de s'occuper de l'affaire et de résoudre les problèmes. Que pensez-vous de cela et sur quoi vous fonderiez-vous pour déterminer ce qui est, en fait, une crise propre à notre époque?

**M. Axworthy:** Je répondrai oui à la première question. D'autre part, les critères sur lesquels on pourrait se baser dépendraient du genre de crise. Il faut étudier cette question. Comme je l'ai déjà fait remarquer, nous avons plusieurs fois lancé un appel au secours dans le domaine du logement. Le programme de logement qui a suivi la guerre auquel participait directement le gouvernement fédéral a été appelé un programme d'urgence. On avait établi quand il devait intervenir. Cela peut être déterminé par un genre de forum ouvert propre à un système démocratique que,



[Text]

government should be more elastic and have more powers. The guidelines would have to be determined in relation to the problem you are given. That is all I can answer.

**Mr. Hopkins:** Do you believe that the federal government should have a direct relationship with the municipalities, particularly the major ones?

**Mr. Axworthy:** Yes, where necessary.

**Mr. Hopkins:** I think CMHC, as you mentioned, has done a good job. I know they have done a pretty good job in my area. This relationship has worked out very well.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** Thank you, Mr. Chairman. I am a little disappointed because I had four questions that I would have liked to ask.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Try to do what the others have done and put the four into one.

**Senator Fergusson:** I have tried to pick out the one which I would most like to have Professor Axworthy reply to. It is in connection with page 12 of this brief where he refers to rural housing. I do not quite follow what Professor Axworthy meant by telling us in that section that we also need to encourage better housing on farms. Recently I visited some homes in the country in Canada where I do not think anybody should live at all. Many of them were occupied by families with a number of young children. The floors were so bad that you could not safely walk across. You would fall through. In one place the ceiling had a great big hole above the stove and a child had fallen through from the upstairs onto the stove but fortunately the stove was not in use. These people were living in that kind of a place. When the Committee goes to Whitehorse, I could show them some places on the outskirts of Whitehorse where Indian people are living in conditions that no human being should have to live in. This is why I am particularly interested in your reference to rural housing. I do not quite understand what you mean by your reference when you say "the federal Parliament has concurrent legislative power with the provincial legislature over agriculture. Does that mean rural housing in connection with agriculture? I do not see the connection. I wish you would explain.

**Mr. Axworthy:** I am just suggesting that they very well could although it never has

[Interpretation]

souvent, nous n'avons pas. Je trouve que le gouvernement fédéral devrait être plus souple et avoir plus de pouvoirs. Les principes directeurs devraient être déterminés en fonction des problèmes qui se posent. C'est tout ce que je peux dire.

**M. Hopkins:** Pensez-vous que le gouvernement fédéral devrait être en relation directe avec les municipalités, particulièrement avec les plus importantes?

**M. Axworthy:** Oui, si c'est nécessaire.

**M. Hopkins:** Je pense, comme vous l'avez dit, que la Corporation centrale d'hypothèque et de logement a bien travaillé. Dans ce secteur tout au moins, elle a été très utile. Les relations ont été excellentes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Fergusson.

**Le sénateur Fergusson:** Merci, monsieur président. Je suis un peu déçu car j'avais quatre questions à poser.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Essayez de faire la même chose que les autres et de les réunir en une seule question.

**Le sénateur Fergusson:** J'ai tenté de choisir celle qui me semblait la plus importante. Elle se rapporte à la page 12 de ce rapport, c'est-à-dire à la question de l'habitat rural. Je ne sais pas ce qu'a voulu dire dans ce paragraphe le Professeur Axworthy au sujet de l'amélioration de l'habitat rural. J'ai, il y a peu de temps, visité certaines maisons à la campagne au Canada, et je pense que personne ne devrait y vivre. Dans la plupart d'entre elles vivaient des familles avec de nombreux enfants en bas âge. Le plancher était en mauvais état qu'il était dangereux de marcher dessus. On risquait de passer au travers. A un endroit, le plafond était troué au-dessus du poêle et un enfant était tombé du premier étage sur le poêle; heureusement le poêle n'était pas allumé. C'est là que ces gens vivent. Lorsque le Comité ira à Whitehorse, je pourrais leur montrer certaines maisons, aux abords de Whitehorse, où vivent les Indiens dans des conditions qu'aucun être humain ne devrait avoir à supporter. C'est pourquoi m'intéresse particulièrement à votre remarque sur l'habitat rural. Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire par «le Parlement fédéral a des pouvoirs législatifs concurrents avec ceux de la province dans le domaine de l'agriculture.» Reliez-vous l'habitat rural à l'agriculture? Je ne vois pas le rapport. Pourriez-vous préciser votre pensée?

**M. Axworthy:** Il pourrait y avoir un rapport, bien qu'il n'y en ait jamais eu, car le

...te]  
 cause under the concurrent powers of  
 iculture where the federal government is  
 igned to be paramount it has introduced  
 umber of subsidy programs, for example,  
 ling with agriculture or rural problems.

**Senator Fergusson:** Yes, I know that.

**Mr. Axworthy:** The one they have not dealt  
 h is rural housing. It has been there but it  
 never been used.

**Senator Fergusson:** Do you feel this is one  
 y could enter into?

**Mr. Axworthy:** Oh, sure.

**Senator Fergusson:** This is what I want to  
 w.

**Mr. Axworthy:** They could do it tomorrow.

**Senator Fergusson:** I wanted to know what  
 d be done.

**Mr. Axworthy:** If you got on the telephone  
 you could call Mr. Andras and have him  
 t in 10 minutes.

**Senator Fergusson:** If you could sell the

**Mr. Axworthy:** Yes. It may be a long tele-  
 ne call.

**Senator Fergusson:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr.  
 land.

**Mr. Rowland:** Sorry to be late, Mr. Chair-  
 I want to begin by saying that I agree  
 Mr. Axworthy's contention that there  
 no constitutional obstacles to appropriate  
 on being taken on the constitution now  
 tat. To some extent, in our deliberations  
 re also engaged in attempting to achieve  
 ia or coming as close to it as we can.  
 ing for ideal solutions, I would like to  
 Mr. Axworthy whether his Institute has  
 ed into the concept of the city state  
 h has been bandied about recently as a  
 ion to urban problems and what the con-  
 ns have been?

**Mr. Axworthy:** Well, it is something we got  
 with Senator Grosart right at the begin-  
 He was concerned about whether we  
 d entrench certain municipal rights in  
 onstitution. As an Institute, we have not  
 d at it directly although I would say that  
 I was with the federal government  
 e, it was an idea that intrigued me at  
 me. I examined it and really came to the

### [Interprétation]

pouvoirs étant concurrents dans le domaine  
 de l'agriculture où le gouvernement fédéral a  
 la priorité, un certain nombre de programmes  
 de subsides concernent l'agriculture où des  
 problèmes ruraux ont été introduits.

**Le sénateur Fergusson:** Oui, je sais.

**M. Axworthy:** La seule question qu'on n'ait  
 pas abordée est celle de l'habitat rural. On ne  
 s'en est pas occupé.

**Le sénateur Fergusson:** Pensez-vous que le  
 gouvernement pourrait s'y attaquer?

**M. Axworthy:** Oh, bien sûr.

**Le sénateur Fergusson:** C'est ce que je vou-  
 lais savoir.

**M. Axworthy:** Cela pourrait être fait dès  
 demain.

**Le sénateur Fergusson:** Je voulais savoir ce  
 qui pourrait être fait.

**M. Axworthy:** Si vous téléphonez mainte-  
 nant à M. Andras, il pourra le faire en dix  
 minutes.

**Le sénateur Fergusson:** Si vous pouviez  
 vendre l'idée.

**M. Axworthy:** La communication téléphoni-  
 que pourrait être assez longue.

**Le sénateur Fergusson:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur  
 Rowland.

**M. Rowland:** Je suis désolé d'être en retard,  
 monsieur le président. Tout d'abord, je tiens à  
 dire que je suis d'accord avec M. Axworthy  
 lorsqu'il dit qu'il n'y a pas d'obstacles consti-  
 tutionnels empêchant que les mesures néces-  
 saires soient prises sur la Constitution  
 actuelle. Dans une certaine mesure, au cours  
 de nos délibérations, nous essayons continuel-  
 lement de parvenir à un idéal inaccessible ou  
 de nous en rapprocher le plus possible. Je  
 voudrais demander à M. Axworthy si son ins-  
 titut a étudié le concept de l'état-ville qui,  
 récemment, a été proposé comme solution aux  
 problèmes urbains et à quelles conclusions il a  
 abouti?

**M. Axworthy:** Nous avons parlé de cela  
 avec le sénateur Grosart, dès le début. Il se  
 demandait si nous devions supprimer de la  
 Constitution certains droits municipaux. En  
 tant qu'Institut, nous n'avons pas directe-  
 ment étudié la question bien que lorsque je  
 travaillais avec le gouvernement fédéral, j'ai  
 souvent réfléchi à cette idée. Après l'avoir  
 étudiée, j'en ai conclu qu'il serait trop difficile

## [Text]

conclusion that it was not worth the effort of going into. There are better ways of dealing with the same problems but that I think perhaps reflects my own philosophy. I would much rather find the best solution to a problem rather than having a Utopian kind of model. You raise too many complications with the idea. What cities are entrenched? What size? Where is the cut-off line? Who does it? What way? There is a basic economic fact. If you are going to do it, you have got to give them some finances. You eliminate increasingly the ability to manage your economy which I think is necessary.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I think we should call our morning session at this time. We have been meeting for three hours and we have had this witness before us for well over an hour. I would ask any others who were prepared to present briefs this morning if they could please return this afternoon. We will attempt to finish all the business this afternoon at the session beginning at 2 o'clock.

I would like to thank Professor Axworthy for his very powerful presentation to us on behalf of the cities. It has been a real contribution to the work of our Committee.

## AFTERNOON SITTING

• 1400

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I think we are about ready to begin this afternoon's proceedings if the cameramen have finished. As a Committee sitting outside of Ottawa, we are still, as a Committee of the House, bound by the rules of the House, which do not allow picture-taking while the session is in progress.

I will now call the meeting to order. We are very pleased to have as our first witness this afternoon Mr. Dave Courchene, who is President of the Manitoba Indian Brotherhood. He is one of the best known spokesmen in Canada for the Indian people and we are indeed honoured to have him here as our guest this afternoon. Mr. Courchene.

**Dr. Dave Courchene (President, Manitoba Indian Brotherhood):** Thank you very much Mr. Chairman, members of the Committee, and ladies and gentlemen. I would like first of all to address myself to the Chairman, Dr. Mark MacGuigan. I express my very sincere appreciation of being asked to present my views to this hearing.

I present my views at this time, not lightly, but after careful consideration of the position

## [Interpretation]

de la mettre en pratique. Il y a d'autres façons de résoudre ces problèmes, mais c'est là ma propre philosophie. Je préférerais trouver la meilleure solution à un problème plutôt que d'avoir un modèle utopique. Cette idée entraîne trop de complications. Quelles villes supprimées? Quelles seraient leurs dimensions? Où serait la ligne de démarcation? Qui en serait responsable? Comment? Il y a une question économique fondamentale. Si l'on veut faire cela, il faut le financer. Vous seriez de moins en moins capable de diriger votre économie, ce qui est pourtant nécessaire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je crois qu'il est temps de lever la séance, ce matin. Nous avons siégé pendant trois heures et ce témoin a dû répondre à nos questions pendant plus d'une heure. Ceux qui devaient présenter leur mémoire ce matin accepteraient-ils de revenir cet après-midi? Nous tenterons d'en terminer cet après-midi. La séance commencera à 2 heures.

Je tiens à remercier le professeur Axworthy de son passionnant rapport qui aura été très utile au Comité.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je pense que nous allons pouvoir commencer notre séance de l'après-midi puisque messieurs les caméramen ont terminé. Bien que nous siégeons en dehors d'Ottawa, en tant que comité de la chambre, nous sommes toujours tenus par les règles de la chambre qui n'autorise pas la prise de photographies pendant des séances.

A l'ordre, messieurs, s'il vous plaît. Nous avons le plaisir d'accueillir votre premier témoin de l'après-midi; il s'agit de M. Dave Courchene, président de la fraternité indienne du Manitoba. Il est l'un des meilleurs porte-parole des indiens du Canada, c'est pour nous un très grand honneur que l'accueillir cet après-midi. Monsieur Courchene.

**M. Dave Courchene (président de la fraternité indienne du Manitoba):** Merci beaucoup monsieur le président, merci messieurs les députés, mesdames et messieurs. J'aimerais tout d'abord m'adresser à M. Mark MacGuigan, président de ce comité. Je suis très sensible à l'honneur d'apparaître devant vous au cours de cette séance.

Je vais vous exposer mon point de vue sur la situation des indiens du Manitoba par rapport



texte]

the Indian people of Manitoba on the question of constitutional changes, sir.

would emphasize that while I do not have answers to many of the questions, that I am sure you will be asking, I hope that what I am going to say is informative and will, hopefully, provide a basis for better understanding by your Committee of the position of Indian people of Manitoba as well as Canada.

I would like to preface my remarks to the Committee by quoting from a message sent to the Congress of the United States by the President, Richard Nixon. I do so to illustrate a point that in considering constitutional amendments as they apply to Indian people, caution must be exercised so that we might ensure that the mistakes of the past are neither repeated nor continued at this critical stage in our history in Canada, and I cite:

To the Congress of the United States:

The first Americans—the Indians—are the most deprived and most isolated minority group in our nation. On virtually every scale of measurement—employment, income, education, health—the condition of the Indian people ranks at the bottom.

This condition is the heritage of centuries of injustice. From the time of their first contact with European settlers, the American Indians have been oppressed and brutalized, deprived of their ancestral lands and denied the opportunity to control their own destiny. Even the federal programs which are intended to meet their needs have frequently proven to be ineffective and demeaning.

But the story of the Indian in America is something more than the record of the white man's frequent aggression, broken agreements, intermittent remorse and prolonged failure. It is also a record of endurance, of survival, of adaptation and creativity in the face of overwhelming obstacles. It is a record of enormous contributions to this country—to its art and culture, to its strength and spirit, to its sense of history and its sense of purpose.

1420

It is long past time that the Indian policies of the federal government began to recognize and build upon the capacities and insights of the Indian people.

[Interprétation]

port aux modifications constitutionnelles; il ne s'agira pas d'idée vague, mais de considération soigneusement pesée.

Je désire faire remarquer que je ne pourrais peut-être pas répondre à la plupart des questions que vous ne manquerez pas de me poser; mais j'espère néanmoins que ce que je pourrai vous dire vous sera utile et permettra aux membres de ce comité de mieux comprendre les problèmes des indiens du Manitoba ainsi que ceux du Canada tout entier.

J'aimerais faire précéder mes remarques d'une citation extraite d'un message du président Richard Nixon au congrès des États-Unis. Je désire faire remarquer que lorsqu'on aborde le problème des amendements constitutionnels qui devront s'appliquer aux Indiens, il convient de faire preuve d'une très grande prudence de manière à éviter que l'on ne répète ou que l'on ne continue les erreurs du passé en cette époque critique de notre histoire du Canada. Je cite:

Au Congrès des États-Unis:

Les premiers Américains, les Indiens, constituent la minorité la plus dépourvue et la plus isolée de notre nation. Dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'emploi, du revenu, de l'instruction ou de la santé, la condition du peuple indien est la pire qui soit.

C'est là l'héritage de plusieurs siècles d'injustice. Depuis l'époque de leur premier contact avec les colons européens, les Indiens d'Amérique ont été opprimés et brutalisés, volés de leur terre ancestrale et privés du droit de gouverner eux-mêmes leur propre destinée. Même les programmes fédéraux destinés à répondre à leurs besoins se sont trouvés bien souvent inefficaces et sans valeur.

Mais l'histoire des Indiens d'Amérique comprend davantage que les agressions si nombreuses des Blancs, les traités rompus, les remords épisodiques et les échecs répétés. L'histoire des Indiens d'Amérique est également faite d'endurance, de lutte pour la survie, d'adaptation et d'esprit créateur en face d'obstacles écrasants. Elle est également faite de contributions inestimables à la vie de ce pays, à son art, sa culture, sa force, son esprit, son sens de l'histoire et son sens de l'avenir.

Il y a déjà longtemps que les politiques indiennes du gouvernement fédéral ont commencé à reconnaître les capacités et le potentiel du peuple indien et à en tenir

## [Text]

Both as a matter of justice and as a matter of enlightened social society, we must begin to act on the basis of what the Indians themselves have long been telling us. The time has come to break decisively with the past and to create the conditions for a new era in which the Indian future is determined by Indian acts and Indian decisions."

## [Interpretation]

compte. Par esprit de justice tout comme par esprit de progrès dans notre société sociale il nous faut commencer à agir en fonction de ce que les Indiens eux-mêmes nous apprennent depuis si longtemps. Le temps est venu de rompre définitivement avec le passé et de créer des nouvelles conditions qui ouvriront l'ère de laquelle l'avenir du peuple indien sera déterminé par des lois et des décisions indiennes."

I am very conscious of the responsibility placed upon me as the President of the Manitoba Indian Brotherhood and as the representative of the 34,000 Indian people in this province. I am also conscious that 100 years ago my forefathers presumed to speak for Indian people in signing treaties with the Crown without the full knowledge of the ramifications of those treaties and often without any knowledge of the meaning of the words of an alien tongue used to communicate their intent. I am conscious that I do not want to go down in history as one who has contributed to a second tragedy through misinformation and misunderstandings.

Je suis bien conscient de la responsabilité qui m'a été confiée lorsque l'on m'a choisi comme président de la Fraternité indienne du Manitoba et comme représentant des quelque 34,000 Indiens de cette province. Je suis également conscient du fait qu'il y a 100 ans nos ancêtres ont essayé de représenter le peuple indien lors de la signature des traités avec la Couronne sans pour cela connaître pleinement toutes les implications de ces traités et bien souvent sans connaître la signification des mots d'une langue étrangère, utilisée comme véhicule de leur pensée. Je sais pertinemment que je ne veux pas revenir en arrière et contribuer à une seconde tragédie à cause d'un manque de renseignement ou de malentendus.

This Committee is discussing possible changes in the constitution of Canada. It is an important matter, important not only for the future of Canada as a whole but particularly for the Indian people. It is unfortunate that the constitution to date makes very little reference to the rights and privileges of Indian people extended through the signing of the treaties. Laws have been passed under the constitution to reflect generally what government interpreted as its obligations by right of treaty, with little if any reference to the interpretation placed upon these documents by the other signatory, the Indian people themselves.

Ce comité discute de modifications éventuelles de la constitution du Canada. Ce constitue un sujet important, non seulement pour l'avenir du Canada dans son entier, mais aussi pour le peuple indien lui-même. Il est regrettable que la constitution actuelle fasse assez peu allusion aux droits et aux privilèges du peuple indien tel qu'on les a définis lors de la signature des traités. Les lois qui furent votées sous la constitution actuelle ont généralement reflété la façon dont le Gouvernement interprétait ces obligations, en vertu des traités, mais non l'interprétation des ces mêmes documents par les autres signataires à savoir le peuple indien lui-même.

We are in the process now of researching our rights, privileges and responsibilities. We are investigating, with legal help, with the objective of clarifying those matters of disagreement between the government's interpretation of treaty obligations and the expectations of our people. It is hoped that as a result, an amicable agreement can be reached which will be enshrined and protected by constitutional amendment, an agreement which reflects an honourable and just settlement of differences and which establishes firmly the obligation of the federal government.

Nous tentons actuellement de redécouvrir ce que sont nos droits, nos privilèges et nos responsabilités. Nous entreprenons des études, car avec l'aide du conseiller juridique, dans le but de clarifier ces points de désaccord qui subsistent entre l'interprétation faite par le Gouvernement des obligations contenues dans les traités et les espoirs de notre peuple. Nous espérons aboutir à un accord amical qui sera consacré et protégé par des amendements apportés à la constitution, un accord qui constituera le règlement honorable et juste des divergences d'opinion et qui énoncera avec précision les obligations du gouvernement fédéral.

The statement by Mr. Richard Nixon, the President of the United States, speaks with

La déclaration de M. Richard Nixon, Président des États-Unis, énonce avec clarté

[texte]

unity and understanding of the moral and social obligations of his country to the Indian people. It is equally applicable to the Indian people of Canada for while law may differ from Canada to the United States, the moral and social obligations of the dominant society are the same. A reconciliation must take place that takes into account the commitments made and the obligations undertaken by the federal government in the light of today's circumstances and today's knowledge.

The treaties of 100 years ago were signed between two sovereign nations and were negotiated in two alien tongues. They represent on the one hand knowledge and experience by the Crown and a lack of knowledge and experience by the Indian people. They have been the basis of misunderstanding, discontent, paternalism and discrimination. These treaties, in the light of today's circumstances and today's law would be classified as unconscionable agreements. I say this with full knowledge that the benefit to the Crown and to the people of Canada bears the relationship to the remuneration and compensation offered to the Indian people. It is operative that we now redress the injustices of the past. We must address ourselves to a reconciliation of the causes of discontent. We must clarify and identify, jointly, the obligations of government and those outstanding differences of aboriginal rights, human rights and equality of opportunity.

Such a reconciliation cannot be based on an exact surrender by the Indian people to unrealistic interpretations of solemn obligations undertaken at the time of treaty nor on and unrealistic judgments based on our dominant position and on our subservient position.

The attainment of an element of moral justice is equally as important as the attainment of legal justice. If we are to reconcile our differences and improve our constitution, we must recognize at last that the dominant society has imposed upon and dispossessed thousands of Indian people in this country.

Since at this time the question of amendments to the constitution is in the forefront of not only this Committee's mind but in the minds of all governments and of many of the people of this country, the time would be ripe for seeking settlement of this question of relationships between the federal government and the original possessors of this land. We would ask, however, that no amendments to the constitution with respect to Indian rights be recommended or undertaken until such time as we have had an opportunity to deliberate honestly and honourably a recon-

[Interprétation]

compréhension toutes les obligations morales et sociales de ce pays envers le peuple indien. Elle peut s'appliquer au peuple indien du Canada, car, si l'allure peut changer en passant à la frontière, les obligations morales et sociales de la société dominante restent les mêmes. Il faut aboutir à une réconciliation qui tienne compte des engagements pris par le gouvernement fédéral à la lumière des circonstances et des connaissances d'aujourd'hui.

Les traités d'il y a 100 ans furent signés entre deux nations souveraines et négociés en deux langues étrangères. Ils représentent d'une part la connaissance et l'expérience du côté de la Couronne, et d'autre part l'ignorance et l'inexpérience du côté des Indiens. Ils furent à la base de malentendus, de mécontentement, de paternalisme et de discrimination. Ce traité, à la lumière des circonstances et des lois d'aujourd'hui, pourrait être dénoncé comme accord inconscient. J'affirme ceci en sachant pertinemment que les avantages qu'ont retirés de ces traités la Couronne et le peuple canadien n'ont que peu de rapports avec ceux qu'en a retiré le peuple indien. Nous devons absolument réparer les injustices du passé. Nous devons nous atteler à la tâche et aboutir à une juste réconciliation des mécontents. Nous devons clarifier et identifier à la fois les obligations du Gouvernement et les différences évidentes existant entre les droits des indigènes, les droits de l'homme et l'égalité des chances.

Une telle réconciliation ne peut se baser à la soumission abjecte du peuple indien aux interprétations anti-réalistes d'obligations soennelles acceptées à l'époque des traités, ni sur des jugements rigides et dépourvus de fondement s'appuyant sur notre position dominante et supérieure.

La justice morale est tout aussi importante que la justice légale. Si nous voulons régler nos différends et améliorer notre constitution nous devons absolument reconnaître enfin que la société dominante a abusé des milliers d'Indiens de ce pays et les a dépossédés.

Étant donné que cette question des amendements à apporter à la constitution est en ce moment non seulement examinée par les membres de ce comité mais également présente à l'esprit de tous les membres du Gouvernement et de la plupart des citoyens de ce pays, il serait tout à fait opportun d'essayer de régler cette question des relations entre le gouvernement fédéral et le premier propriétaire de notre sol. Nous aimerions, cependant, qu'aucun amendement à la constitution ne soit recommandé ou accepté en ce qui concerne les Indiens avant que nous n'ayons eu



## [Text]

ciliation of differences between our people and their government.

Arbitrary changes in the constitution that do not satisfy, in the final analysis, the moral and legal obligations as seen by both parties to the treaties will simply provide a springboard for continued discontent and dissension in this country. A constitution that does not reflect justice for all, that does not respect the rights and privileges of minorities such as Indians would be a discredit to our democratic society. I caution most sincerely that our dealings with Indian people at this time be predicated upon full knowledge and understanding by both parties of the ramifications of their acts. We must take time to ensure that we do not repeat the mistakes of the past through haste and indifference.

We base our claim not so much on the legal obligations of the society but on the moral obligations that exist amongst all people no matter where they may be—to do unto others as you would have others do unto you. If Canadians as a whole can honestly and sincerely in their own conscience believe that they have done unto others as they would have others do unto them in the treatment of Indian people, then perhaps this is not a society in which we would want to participate. However, do not believe that. We believe in the democratic institutions of this country and in the fundamental Christian principles upon which it is built. If Canadians as individuals were not as indifferent as they have been, they would not tolerate the existence of social and economic deprivation imposed on such a group as the Indians within our society. It is a cancer which we would eliminate whatever the cost.

More and more people such as yourselves are becoming aware of and interested in the plight of our native Canadians. For this, we are grateful. We ask, however, that you would approach the problem with objectivity and with an open mind; that you attempt to understand the difficulty of adjustment that is a burden that the Indian people must bear; and, that you attempt to recognize that there are no instant solutions to problems so long in the making.

If my message to you is one of caution, it is because I am conscious of the mistakes of my forefathers. If I ask you to be cautious it is because you should be conscious of the injustice of your forefathers. I am satisfied that

## [Interpretation]

l'occasion de négocier en toute honnêteté en toute franchise une réconciliation en notre peuple et notre Gouvernement.

Des modifications arbitraires de la constitution qui, en fin de compte, ne correspondraient pas aux obligations morales et légales tel que les deux parties en cause l'envisagent, constitueraient tout simplement une source nouvelle de mécontentement continu et de dissension dans notre pays. Une constitution qui n'accorderait pas justice à tous, qui ne respecterait pas les droits et les privilèges des minorités tel que les Indiens, serait une honte de notre société démocratique. Je recommande sincèrement que nos rapports avec le peuple indien soient, cette fois, basés sur la connaissance et la compréhension totale, par les deux parties en cause, de toutes les répercussions de leurs actes. Nous devons nous assurer que nous ne répèterons pas les erreurs du passé en agissant à la hâte et sans discernement.

Ce n'est pas tant au nom des obligations légales de la société que nous demandons tout cela, qu'au nom des obligations morales qui existent chez tous les peuples, quelles qu'elles soient, et qui veulent que l'on ne fasse pas à autrui ce que l'on ne désire pas que l'on ne fasse à nous-mêmes. Si les Canadiens dans l'ensemble pensent honnêtement et sincèrement qu'ils ont fait aux autres ce qu'ils voudraient que les autres leur fassent, en ce qui concerne le traitement du peuple indien, alors nous ne désirons pas avoir de rapports avec cette société. Mais nous ne sommes pas aussi pessimistes. Nous croyons aux institutions démocratiques de ce pays ainsi qu'aux principes chrétiens fondamentaux qui les régissent. Pour chaque Canadien n'avait pas été aussi indifférent, il n'aurait jamais toléré l'existence de brimades sociales et économiques qui furent imposées aux Indiens, dans le cadre de notre société. Cela constitue un cancer qu'il nous faut éliminer à tout prix.

Vous êtes de plus en plus nombreux à prendre conscience du sort des indigènes canadiens et à vous y intéresser. Nous vous en remercions. Nous vous demandons, néanmoins, d'aborder ce problème avec objectivité et l'esprit ouvert; nous vous demandons d'essayer de comprendre la difficulté d'adaptation qui constitue un fardeau pesant pour les Indiens; et nous vous demandons également de reconnaître qu'il n'existe aucune solution miracle et instantanée à ces problèmes que nous a fallu tant de temps pour créer.

Si je vous recommande la prudence, c'est que je suis conscient des erreurs de mes ancêtres. Si je vous demande d'être prudents c'est que je suis conscient des injustices commises par vos ancêtres. Je sais que nous voulons

te]

t we both want is a constitution that recognizes the right of all people, that protects those rights as a matter of law and regulation, one which all of us can be proud of and take security from. Thank you very much, sir.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much. Ladies and gentlemen have not distributed our agenda for this noon. We have some 10 witnesses, two of which are representative witnesses. Dr. Courchene is one of those. The others are appearing in their individual capacities. Mr. Douglas Hargrave, the member for New Westminster indicated that he would like to ask the first question of our witness.

**M. Hogarth:** Mr. Chairman, before I ask Mr. Courchene some questions I think that the Committee might well take note that the Indians in Canada have certainly gone a long way in making representations to the federal government. Being a member of the Northern Affairs and Indian Affairs Committee, I note in the last year we heard from the Native Brotherhood of Saskatchewan, the Native Brotherhood of Alberta. I think it pleases us a great deal today to hear from the Manitoba Indian Brotherhood. I think that Dr. Courchene is certainly to be commended upon this. I, for one, am very pleased to hear the views that he has put forward.

Dr. Courchene, we are not concerned so much about getting into the fundamental problems that exist with respect to the Indian people as we are with dealing with the constitutional aspect of Indian Affairs which now, in virtue of Section 91 is vested in the federal government. However, I wish to assure you that many of us are extremely cognizant of the problems today. Is it the view of your Native Brotherhood that this aspect of government should be better handled by the provincial authorities or should it remain in the hands of the federal government? I note with some interest the history that you had with respect to the federal government. Is it your view that you would be better off with a government more locally concerned with your problems or should you continue with the federal government?

**Dr. Courchene:** In my presentation to you I outlined the general direction we hope to be taking in the province of Manitoba. At the end of all, I cannot specifically answer whether it is a federal or provincial responsibility that we will eventually be asking for. At the moment we are researching all areas of development as it pertains to Indian people.

### [Interprétation]

tous une constitution qui reconnaisse les droits de tous les individus, qui se font une obligation, une loi, de protéger ces droits, une constitution dont nous puissions tous être fiers et qui nous donne un sentiment de sécurité. Merci beaucoup, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup. Mesdames et messieurs, nous n'avons pas distribué notre emploi du temps de cet après-midi. Nous avons environ 10 témoins dont deux sont des représentants. Monsieur Courchene est l'un d'entre eux, les autres personnes comparaissent en leur nom propre. Monsieur Douglas Hargrave, député de New Westminster, nous a fait savoir qu'il aimerait poser la première question.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, avant que je ne pose certaines questions à M. Courchene, je pense que notre comité devrait remarquer que les Indiens du Canada ont accompli d'énormes progrès dans le choix de leur représentant au gouvernement fédéral. En tant que membre du comité des affaires indiennes et du Nord canadien, j'ai eu l'occasion d'entendre les représentants des fraternités indiennes de la Saskatchewan et de l'Alberta. Je pense pouvoir dire que nous sommes aujourd'hui très heureux de recevoir le représentant de la Fraternité indienne du Manitoba. Je pense que son rapport fait tout à fait honneur à M. Courchene; pour ma part, je suis extrêmement satisfait des opinions qu'il a émises.

Monsieur Courchene, nous ne nous préoccupons pas tant des problèmes fondamentaux qui se posent aux Indiens que des aspects constitutionnels des affaires indiennes, qui, en vertu de l'article 91, relèvent maintenant du gouvernement fédéral. Néanmoins, je tiens à vous assurer que bon nombre d'entre nous sont extrêmement conscients de ces problèmes qui se posent aujourd'hui. Votre confrérie pense-t-elle que cet aspect du Gouvernement serait mieux traité par les autorités provinciales ou qu'il devrait rester du ressort du gouvernement fédéral? J'ai constaté avec un certain regret les problèmes que vous avez eus avec le gouvernement fédéral. Pensez-vous qu'un Gouvernement qui se préoccuperait davantage de vos problèmes au niveau local serait préférable à une autorité fédérale?

**M. Courchene:** Dans le rapport que je vous ai fait aujourd'hui, j'ai souligné la ligne générale que nous espérons pouvoir prendre dans notre province du Manitoba. Tout d'abord, je ne peux pas vous répondre précisément au sujet du choix que nous pourrions être amenés à faire entre les autorités fédérales ou provinciales. Pour l'instant, nous effec-

[Text]

in the Province of Manitoba. In a year or so, we will be able to present to the federal government what our research identifies for us as the responsibilities of the federal government. We will also present what we feel are the areas of responsibility of the provincial government. They are both responsible.

**Mr. Hogarth:** You have some concept then that the responsibility for Indian Affairs should definitely be divided according to the avenues in which you eventually conclude. Is that correct?

**Dr. Courchene:** Yes, I think in the over-all answer we are all responsible. We are willing to meet our responsibility as Indian people in the Province of Manitoba but I think the rest of society must meet the obligations which were incurred over a century ago. This we will be able to bring out in a documented presentation which will be presented to our federal government and also to the provincial government.

**Mr. Hogarth:** All of us in the country today are members of an ethnic minority. I do not think that there is any ethnic group which has a majority in this country. Does your Brotherhood envisage a day when native peoples will have precisely the same status as any other ethnic minority in the country or do you envisage a continuation of a special status for your ethnic group?

**Dr. Courchene:** I think a lot of people have a hang-up about special status. If the social and economic conditions are the special status we got, that is not the kind of special status we want. Basically we have commitments. The total Canadian society has a commitment to our people. It was our people that gave up this country. No other ethnic group can claim that. There were commitments that were agreed on. Some have been carried out within limitation. Some have not been carried out whatsoever. Those are the things that we are researching today for clarification. We want to do away with this discontent, misunderstanding and everything else so that we can work jointly with the Canadian society as a whole to participate in a meaningful sense as Indian people.

[Interpretation]

tous les tentatives possibles dans les domaines qui s'offrent aux Indiens du Manitoba. D'ici environ un an, nous serons même de présenter au gouvernement fédéral les résultats de nos recherches, à savoir ce qui nous semble constituer les responsabilités du gouvernement fédéral. Nous présenterons également un rapport concernant ceux qui nous sembleront relever du domaine des gouvernements provinciaux. Ces deux gouvernements doivent se partager la responsabilité.

**M. Hogarth:** Vous pensez donc que les responsabilités, en ce qui concerne les affaires indiennes, devraient être partagées en fonction des grandes lignes auxquelles vous aboutissez. Est-ce exact?

**M. Courchene:** Oui, je pense que dans une solution d'ensemble, nous sommes tous responsables. En tant qu'Indiens de la province du Manitoba, nous sommes prêts à assumer nos responsabilités; mais je pense que le reste de la société doit également remplir les obligations qu'elle a acceptées il y a plus d'un siècle. Nous allons préciser tout cela dans un document que nous remettrons au gouvernement fédéral ainsi qu'au gouvernement municipal.

**M. Hogarth:** Nous sommes tous aujourd'hui dans ce pays, membres d'une minorité ethnique. Je ne pense pas qu'aucun groupe ethnique ne possède la majorité dans ce pays. Est-ce que votre Fraternité envisage la possibilité que les indigènes possèdent un jour exactement le même statut que tous les autres minorités ethniques du pays? Ou bien envisagez-vous la permanence d'un statut spécial pour votre groupe ethnique?

**M. Courchene:** Je crois que bien des gens sont préoccupés de l'existence de statuts spéciaux. Si les conditions sociales et économiques représentent notre statut spécial, ce dernier ne nous convient pas. Nous avons des engagements de base. La société canadienne est entièrement à des engagements à remplir envers notre peuple. C'est notre peuple qui lui a donné ce pays. Aucun autre groupe ethnique ne peut se prévaloir de cela. On avait pris des engagements de part et d'autre; certains ont été respectés dans les limites du possible, certains n'ont été respectés en aucune mesure. Ce sont là les problèmes que nous désirons clarifier aujourd'hui. Nous voulons en finir avec le mécontentement, les malentendus, etc., de manière à pouvoir travailler en collaboration avec la société canadienne tout entière, de manière à ce que le peuple indien participe réellement de façon valable.



te]

**Mr. Hogarth:** You are anticipating that there will be a "forever" situation, is that correct?

**Mr. Courchene:** I did not say that, sir. You are assuming this. I am not saying that.

**Mr. Hogarth:** I see. In many instances, your people are absolutely right. Assuming that the preferences which exist result in the preservation of reservations for native people, do you suggest that they should exist forever or would there be some formula whereby they would eventually be replaced by grants or other aids for Indian people?

**Mr. Courchene:** Again, I would have to say it depends on whether our search identifies areas where we will be using the same services as any other people. Until such time, I have to qualify that by saying that at the present our most serious concern is the commitments that were made a century ago and these are still valid today. This is the reason I advised the President of the United States. They are now changing direction from a termination policy where they were going to do away with the Indian people to a more enlightened direction where they will support the Indian community and develop the group as part of the larger society of the United States.

**Mr. Hogarth:** I have no further questions, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Andrew Brewin, the member for Toronto, Greenwood.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I would like to call the witness whether one of the basic questions to this Committee is that the rights of Indians should be explicitly protected and mentioned in a new constitution for Canada. If we are to recommend a new constitution, we should not leave it to be inferred. We should make it clear that the Canadian constitution protects the basic rights of the Indian people.

**Mr. Courchene:** Yes. I hope that you are not talking about Indians. I hope that it has an effect for all ethnic groups. However, I am talking on behalf of Indian people.

[Interprétation]

**M. Hogarth:** Vous pensez que l'on pourra établir une situation définitive? Est-ce exact?

**M. Courchene:** Je n'ai pas dit cela, monsieur. C'est vous qui le supposez. Je ne dis pas ça.

**M. Hogarth:** Je vois. Dans bien des cas, votre peuple a absolument raison. En admettant que les problèmes qui existent soient la conséquence de l'utilisation des réserves destinées aux indigènes, pensez-vous que ces dernières doivent continuer à exister ou qu'au contraire on devrait rechercher une autre formule qui tendrait à les remplacer par des allocations ou autre chose du même genre pour les Indiens?

**M. Courchene:** Une fois de plus, je vous répondrai que cela dépend du résultat de nos recherches; il reste à savoir si nous pourrions identifier certains domaines dans lesquels nous utiliserons les mêmes services que n'importe quel autre groupe de population. Jusqu'à ce moment-là, je dois émettre certaines réserves, et vous répondre que pour le moment, notre préoccupation principale concerne les engagements qui ont été pris il y a plus d'un siècle et qui sont toujours valables aujourd'hui. C'est pour cela que j'ai cité tout à l'heure le Président des États-Unis. Les Américains changent maintenant de politique; ils abandonnent une politique d'extermination qui allait éliminer tout le peuple indien pour adopter une solution plus sage, visant à soutenir la communauté indienne et à lui permettre de se développer en tant que partie intégrante de l'ensemble de la société des États-Unis.

**M. Hogarth:** Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La parole est à M. Andrew Brewin, député de Toronto Greenwood.

**M. Brewin:** Monsieur le président, j'aimerais demander à notre témoin si l'une des questions soumises à ce comité s'occupe que les droits des Indiens soient mentionnés et protégés en toute lettre dans une nouvelle constitution canadienne. Si nous devons recommander l'adoption d'une nouvelle constitution, il conviendrait de préciser qu'elle doit protéger les droits fondamentaux du peuple indien.

**M. Courchene:** Oui. J'espère que vous ne parlez pas seulement des Indiens. J'espère que cela sera valable pour tous les groupes ethniques. Néanmoins, je parle au nom du peuple indien.

[Text]

**Mr. Brewin:** Well, do you think it is good enough to do it in a general way. I mean we might recommend a recital to the new constitution of Canada, whatever its form referring to respect for the ethnic rights of all different groups in Canada. Most of the ethnic groups did not come to this country under a treaty. They did not have treaties of any sort. They came as emigrants to this country. We are all immigrants except that your people can claim to have arrived before anybody. I do not know whether you arrived originally or not. I cannot go that far back in history.

Do you feel that specific reference ought to be made in the constitution of Canada to those who were the original inhabitants of this country?

**Dr. Courchene:** I cannot be specific but I would like to say something on what you have said. First of all you said that some of the minority groups did not realize what they were getting into as far as federal government obligations to a group of people. I think that was a responsibility of the federal government. Through its citizenship branch, it should have told all people coming to this country that they do have an obligation to the aboriginals of this country and that it was the responsibility of all Canadians. It is a total responsibility. I cannot speak for any other ethnic group.

I am speaking on behalf of the Indians in the Province of Manitoba. There are some moral and legal commitments identifiable today and others which we will be able to identify in our research. Hopefully we can present this to the federal government. Only at that time will we see our direction more totally and more clearly and only then will we be able to identify what we, the Indian people, would like to see in the constitution of Canada.

● 1440

**Mr. Brewin:** Just one other question. You refer to treaty rights which, I assume, are the result of some fairly explicit arrangement. Are there other rights, perhaps aboriginal rights that expand beyond the strict treaty right? I do not think you mentioned that.

[Interpretation]

**M. Brewin:** Mais, pensez-vous que cela soit valable d'opérer d'une manière générale? Je veux dire que nous pourrions faire une sorte d'énumération dans la nouvelle constitution du Canada, quelle que soit sa forme, concernant tous les groupes ethniques du Canada leurs droits respectifs. La plupart des groupes ethniques n'ont pas abordé ce pays en vertu d'un traité. Ils bénéficiaient d'aucune sorte d'accord. Ces gens sont venus ici en tant qu'immigrants. Nous sommes tous des immigrants, à l'exception près que votre peuple peut dire qu'il est arrivé ici le premier. Je sais, en fait, si vous êtes arrivés les premiers ou non. Je ne désire pas remonter aussi loin dans l'histoire.

Pensez-vous que l'on doit faire mention spéciale dans la constitution du Canada d'un groupe ethnique qui constitue le premier occupant de ce pays?

**M. Courchene:** Il m'est difficile d'être précis à ce sujet, mais j'aimerais commenter votre déclaration. Tout d'abord vous avez dit qu'il y a certains des groupes minoritaires n'ont pas bien réalisé à quoi ils s'exposaient en ce qui concerne les obligations du gouvernement fédéral envers un groupe donné de la population. Je pense que cela relève de la responsabilité du gouvernement fédéral. Je pense que par l'entremise de la direction de la citoyenneté, on aurait dû avertir toute personne débarquant dans ce pays des obligations qu'elle contractait vis-à-vis des indigènes, et bien préciser que cela constituait la responsabilité de chaque Canadien. Je ne peux pas parler pour aucun autre groupe ethnique.

Je parle au nom des Indiens de la province du Manitoba. Il existe certains engagements d'ordre moral et juridique dont on constate l'existence aujourd'hui, d'autres dont nous pourrions constater l'existence dans nos recherches. Avec un peu de chance nous pourrions présenter cela au gouvernement fédéral. A ce moment-là seulement nous verrons d'une façon plus complète et plus claire où nous nous en allons et à ce moment-là seulement nous serons à même d'établir que nous, peuple indien, aimerions voir dans la Constitution du Canada.

**M. Brewin:** Juste une autre question. Vous parlez du droit du traité qui je suppose découle d'une disposition assez explicite. Existe-t-il d'autres droits, peut-être des droits des autochtones qui vont au delà du simple droit du traité? Je ne pense pas que vous l'avez mentionné.

**Dr. Courchene:** I did.

**M. Courchene:** Je l'ai mentionné.

arte]

**Mr. Brewin:** Right. You would say that these rights, too, should be researched and clarified on and clarified from both sides and then clarified should be given consideration in the new constitution of Canada.

**Mr. Courchene:** Yes. Again I reiterate that I do not have the specific facts because our research only begun a few months ago. With limited funds that we have available to us it is a very slow process at the moment.

**Mr. Brewin:** Our process is also somewhat slow as we have heard. We are hoping in this committee to be able to make a report within a couple of years at any rate. Do you think your research will enable you to present to us and other Canadians with your results.

**Mr. Courchene:** I am sure that within a year we will be able to give an interim report on what our findings will be. Some areas will take longer to be clarified. This is going to depend a lot on the kind of financial resources available to do all this comprehensive research that we have now started.

**Mr. Brewin:** I have no doubt that you will be discussing this matter thoroughly with the Government of Canada and other governments that might be concerned. Because of the constitutional aspect, could you continue to inform this Committee of what your conclusions are. At the moment, you have asked us to see that your rights be expressed and formulated either in a general or specific way. The case may be. You are in the process of clarifying the extent of these rights. This committee would be interested in having the benefit of the work you are doing especially where it affects the constitution of Canada.

**Mr. Courchene:** I can assure you that we have continued presentation to your committee.

**Mr. Brewin:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** One of the members of our Committee, I believe, has had some governmental responsibility in this area. I therefore now call on the Hon. Walter Dinsdale, member for Brandon-Souris.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, Mr. Courchene, is the review that is going on now with respect to aboriginal treaty rights in consultation with the Indian Claims Commission or is it something that has been conducted within the Manitoba Brotherhood on

[Interprétation]

**M. Brewin:** Bien, je crois. Vous dites que des deux côtés on devrait faire des recherches sur ces droits pour les clarifier et une fois clarifiés, on devrait en tenir compte dans l'élaboration de la nouvelle Constitution du Canada.

**M. Courchene:** Très juste. Je répéterais encore que je ne suis pas au courant du fait précis parce que notre recherche a débuté il y a quelques mois. Avec les fonds limités qui nous sont octroyés c'est encore un processus très long.

**M. Brewin:** A ce qu'on nous dit, notre processus aussi est quelque peu long. Nous espérons que ce Comité pourra faire un rapport à n'importe quel prix d'ici deux ou trois ans. Pensez-vous que votre recherche nous mettra ainsi que les autres Canadiens au fait de vos désirs?

**M. Courchene:** Je suis certain que d'ici un an nous pourrions vous fournir un rapport intérimaire sur une découverte. Certains faits demanderont peut-être plus de temps pour être clarifiés. Cela dépendra beaucoup du genre de ressources financières, qui sera mis à notre disposition pour terminer cette recherche au fait que nous avons déjà lancée.

**M. Brewin:** Je suis certain que vous discuterez les choses à fond avec le gouvernement du Canada et les autres gouvernements qui pourront être touchés. A cause de l'aspect constitutionnel vous pourriez continuer à tenir le Comité au courant de vos conclusions. Pour le moment vous nous avez demandé de faire connaître et confirmer vos droits de façon générale et spécifique selon le cas. Nous sommes en train de faire une recherche sur la portée de ces droits. Le Comité aimerait être tenu au courant de vos travaux en particulier en ce qui touche la Constitution du Canada.

**M. Courchene:** Je puis vous assurer que les rapports seront régulièrement soumis au Comité.

**M. Brewin:** Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois qu'un des membres de notre Comité a quelque responsabilité gouvernementale dans ce domaine. Je fais par conséquent appel à l'hon. Walter Dinsdale, député de Brandon-Souris.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, monsieur Courchene, est-ce que l'étude qui se fait sur les droits de traité se poursuit en consultation avec le commissaire de réclamation indienne et s'agit-il d'une étude lancée par la fraternité du Manitoba sous sa propre initia-



[Text]

its own initiative or is it part of a general review of these rights on a national basis?

**Dr. Courchene:** First of all, it is a general review right across Canada by each provincial organization. To the other part of your question, we do not recognize the Commissioner and we do not work with the Commissioner because the terms of reference that were given to the Commissioner do not recognize the aboriginal title that we are now researching.

The research committees are by the Indian people themselves with the expertise that can be picked up from the public sector or the private sector with what funds we have available to us from our federal government.

**Mr. Dinsdale:** The Indian Claims Commissioner is already operating. Are you going to be in touch with him?

**Dr. Courchene:** I said we do not recognize the Indian Commissioner. We do not recognize him because of the terms of reference under which he was put there and has to work. He is not recognized by the Manitoba Indian Brotherhood and as far as I can gather, he is not recognized by the National Indian Brotherhood or any affiliated provincial Indian organization. If he is working, he is working by himself.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, if the terms of reference of the Commissioner do not cover the basic issues of aboriginal and treaty rights, what forum does the brotherhood have in mind to present their findings when the research by the national and provincial brotherhoods is completed?

**Dr. Courchene:** First of all, all provincial research organizations will present their findings to the national body for discussion, debate and deletion or whatever may have to take place. We want to give a nationwide picture. Secondly we cannot at this time specifically identify to whom we will present our findings. It may be some sort of judicial body. At this time we have not been able to identify it. We are sure that we have to present our results to our federal government. Our research again will identify to whom we will present our findings.

**Mr. Dinsdale:** Would it be fair to suggest that an Indian Claims Commission as originally contemplated, with the broad terms of reference to make possible an exhaustive

[Interpretation]

tive puisque cela fait partie d'une étude générale de ces droits sur une base nationale

**M. Courchene:** Tout d'abord, il s'agit d'une étude générale pour l'ensemble du Canada faite par chaque organisation provinciale. Pour l'autre partie de votre question, nous ne reconnaissons pas les distances du commissaire nous ne travaillons pas avec lui parce que le mandat qui lui a été donné ne reconnaît pas le titre autochtone que nous étudions actuellement.

Les comités de recherches sont composés d'Indiens, de spécialistes qu'ils peuvent attirer dans le secteur public ou le secteur privé grâce aux fonds qui leur sont octroyés par le gouvernement fédéral.

**M. Dinsdale:** Le commissaire de la réclamation indienne est actuellement en fonction. Allez-vous prendre contact avec lui?

**M. Courchene:** J'ai dit que nous ne reconnaissons pas l'existence d'un commissaire indien. Nous ne le reconnaissons pas à cause du mandat qui lui a été donné auquel il doit se conformer. La Fraternité des Indiens du Manitoba ne le reconnaît pas, pas plus que la Fraternité nationale des Indiens. Il n'y a ni aucune autre organisation indienne provinciale affiliée autant que je sache. S'il est en fonction, il travaille tout seul.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, si le mandat du commissaire ne comprend pas les problèmes fondamentaux des droits de traités et des droits autochtones, à quel forum la fraternité a-t-elle l'intention de soumettre ses découvertes quand la recherche entreprise par les fraternités nationales et provinciales sera achevée?

**M. Courchene:** En premier lieu, toutes les organisations provinciales de recherche soumettront leurs découvertes à l'organisme national pour qu'on les discute, qu'on les débâte, qu'on les annule, etc. Nous voulons présenter un tableau à l'échelle de la nation. En deuxième lieu, nous ne pouvons pour le moment déclarer de façon précise à qui nous soumettrons nos découvertes. Il s'agirait peut-être d'une sorte d'organisme judiciaire. Pour le moment nous n'avons pas réussi à savoir à quel organisme nous soumettrons nos résultats. Nous sommes certains qu'il nous faudra soumettre nos résultats à notre gouvernement fédéral. Puis encore notre recherche déterminera à qui nous soumettrons nos découvertes.

**M. Dinsdale:** Est-ce qu'on pourrait dire que toute honnêteté qu'une Commission de réclamations indiennes telle qu'envisagée à l'origine dotée d'un mandat assez souple pour

...te]  
 mination of basic rights, would have been  
 suitable forum?

**r. Courchene:** I am sorry to say, hon. sir,  
 it would not have been. If we look at the  
 ted States and their Indian Claims Com-  
 mission, the kind of compensation that the  
 erican Indians had was very limited. We  
 trying to show a much broader picture to  
 Canadian government. I might add that  
 American Indians have had a hell of a lot  
 e than we have had so far.

**r. Dinsdale:** I take it from your observa-  
 s that it goes much deeper than financial  
 pensation. It is a matter of fundamental  
 an rights.

o you see a forum such as this parliamen-  
 committee as an adequate medium for  
 enting your viewpoint? Do you feel fur-  
 hearings and meetings with you and  
 r representatives of your people would  
 titute an adequate forum?

**r. Courchene:** I am sorry. I cannot say  
 "or" or "no" to that. Only our research with  
 support of the expertise that we now  
 available to us will be able to identify  
 proper forum. It could very well be and it  
 very well not be.

**r. Dinsdale:** You urge caution which, is a  
 sensible position because there are no  
 nt solutions to the difficulties that have  
 developing over the years. Ultimately  
 would want enshrined in the constitution  
 provisions that would give constitution-  
 protection to your aboriginal and treaty  
 is?

**r. Courchene:** Yes; that we agree on.

**r. Dinsdale:** Thank you.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**  
 the next questioner I will invite com-  
 is from the floor. Mr. E. B. Osler, member  
 Winnipeg South Centre.

**r. Osler:** Thank you, Mr. Chairman.  
 e is one small thing that I would like to  
 e up before I ask any questions. I noticed  
 e "bible" of Eastern Canada here—  
 wa to seek speed-up in constitutional  
 w". I find this personally insulting as we  
 ust starting constitutional review in the  
 of Parliament. I do not know what civil  
 ant dreamed that up. I hope it was not  
 body in responsible government.

[Interprétation]

permettre un examen complet des droits fon-  
 damentaux aurait été un forum acceptable?

**M. Courchene:** Je regrette de vous dire que  
 non, monsieur. Si nous considérons le cas des  
 États-Unis et de leur Commission de réclama-  
 tions indiennes, le genre de compensation  
 octroyé aux Indiens américains est très limité.  
 Nous essayons de présenter à notre gouverne-  
 ment canadien un tableau d'ensemble. J'ajou-  
 terais que jusqu'à présent les Indiens améri-  
 cains ont obtenu bien plus que nous.

**M. Dinsdale:** D'après vos remarques je crois  
 comprendre que cela va bien au-delà d'une  
 compensation financière. C'est la question fon-  
 damentale des droits de l'homme.

Considérez-vous qu'un forum comme ce  
 comité parlementaire constitue une forme  
 acceptable pour soumettre notre opinion?  
 Estimez-vous qu'avec d'autres audiences et  
 d'autres réunions avec vous et les représen-  
 tants de votre peuple vous obtiendriez un  
 forum acceptable?

**M. Courchene:** Je regrette, je ne peux  
 répondre ni oui ni non. Seule notre recherche  
 avec l'aide du personnel qualifié qui travaille  
 pour nous actuellement nous permettra de  
 reconnaître le forum qui nous convient. Il se  
 pourrait bien que sur votre comité, il se pour-  
 rait bien que ce ne serait pas le cas.

**M. Dinsdale:** Vous recommandez d'agir  
 avec prudence; c'est une attitude très raison-  
 nable lorsqu'il n'existe pas de solution immé-  
 diate aux difficultés rencontrées au cours des  
 années. Mais, vous aimeriez inclure dans la  
 conclusion certaines dispositions qui garan-  
 tiraient une protection constitutionnelle de  
 vos droits autochtones et de vos droits de  
 traité?

**M. Courchene:** Oui, nous nous sommes mis  
 d'accord là-dessus.

**M. Dinsdale:** Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Lorsque la  
 prochaine personne aura parlé, j'inviterai la  
 salle à poser des questions. Monsieur E. B.  
 Osler, député de Winnipeg-Sud-Centre.

**M. Osler:** Je vous remercie monsieur le  
 président. Il y a un petit point que j'aimerais  
 clarifier avant de poser des questions. J'ai  
 remarqué dans la «bible» de l'Eastern du  
 Canada ici «Ottawa cherchera à accélérer l'é-  
 tude constitutionnelle». Je trouve cela person-  
 nellement insultant étant donné que nous  
 venons de commencer l'étude constitution-  
 nelle au nom du Parlement. J'ignore que le  
 fonctionnaire a attendu cela. J'espère bien

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not think this refers to our Committee.

[Interpretation]

qu'il ne s'agit pas de quelqu'un qui fait partie d'un gouvernement responsable.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne pense pas que cela ait quelque chose à voir avec notre Comité.

**Mr. Osler:** It does not refer to our Committee. It refers to the constitutional review that is going on between the provinces and the federal government. I assume that if the prediction here is correct it will all be sewn up before we are finished. If it is sewn up before we are finished, I wonder if we can make a deal with the brotherhood.

**M. Osler:** Cela n'a rien à voir avec notre Comité; cela a à voir avec l'étude constitutionnelle qui se fait entre les provinces et le gouvernement fédéral. Or, du principe si la prédiction est juste, le principe sera accommodé avant que nous ayons fini.

S'il est accommodé avant que nous ayons fini. Je me demande si nous pourrions faire affaire avec la Fraternité.

**Dr. Courchene:** We would be very happy to do so.

**M. Courchene:** Nous en serions très heureux.

**Mr. Osler:** We can go together with some of our grievances.

**M. Osler:** Nous pourrions présenter ensemble certains griefs.

My point is, Dr. Courchene that people being people and politics being politics, it is going to be impossible to keep the interest of Canadian people up. We must get on with the job and get it done fast. That is really what it says here. There will be a pressure to get on with constitutional review and get on with it quickly. Is there a like pressure from your people? How content are your people with the orderly approach that you are advocating.

Mon idée, monsieur Courchesne, est que les hommes étant ce qu'ils sont, la politique étant la politique, ce serait impossible de maintenir l'intérêt du peuple canadien. Nous devons nous mettre à la tâche et la terminer rapidement. C'est réellement ce qu'on dit ici. Il y aura pression pour qu'on fasse l'étude constitutionnelle et qu'on la fasse rapidement. Jouissez-vous d'une pression de ce genre de la part de votre peuple? Ces messieurs sont-ils satisfaits de la proche randonnée que vous prenez?

**Dr. Courchene:** First of all I hope that we do not have to wait for a constitution to be revised to meet some of the moral obligations that Canada as a whole has to our people. I am talking on behalf of the Indian people. We are continuously discussing and negotiating new directions. I might add that we are getting a very good response from the federal government and from the government of the Province of Manitoba. I know we cannot wait until the constitution is revised. The conditions are appalling to say the least. We have to do something now. It is unrealistic to ask our people to live in tar paper shacks in 40 below weather with no medical and other services available to the Canadian public. I might emphasize that we should not have to wait for the constitution to be revised.

**M. Courchene:** Tout d'abord, j'espère que nous n'aurons pas besoin d'attendre la révision de la constitution que le Canada dans son ensemble remplit les morales là envers notre peuple. Je parle au nom du peuple indien. Nous discutons et négocions constamment d'une nouvelle direction. J'ajouterais même que le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province du Manitoba réagissent très favorablement. Je sais que nous ne pouvons pas attendre la révision de la constitution. Les conditions actuelles sont pour le moins révoltantes. Faites quelque chose maintenant. Maintenant l'attitude irréaliste que je demande à notre peuple de vivre dans des cabanes en papier goudronné par 40 sous zéro alors qu'ils n'ont même pas les services médicaux et autres qui sont offerts au public canadien. J'insiste en disant qu'il ne serait pas que nous aurions à attendre la révision de la constitution pour cela.

**Mr. Osler:** Your request that we go slow was for those fundamental constitutional things and not for action on social help or equalization or whatever you might want to call it.

**M. Osler:** Quand vous nous avez demandé d'aller lentement c'était pour ces choses constitutionnelles fondamentales à part de ce qui concerne l'action ou l'aide sociale, l'égalisation ou ce que vous voulez bien l'appeler.



erte]

**Dr. Courchene:** Yes—participation in our province and in our country.

**Mr. Osler:** As has been said many times, it is the people who count. The levels of government are only there to serve the people. We are presumably trying to find out how best the people can be served. If the wrongs of the Indians were redressed, both treaty wrongs and social wrongs, how would the Indian people differ as an ethnic group from people as a whole. There is one thing that rather bothers me. Take natural resources. The Indian traditionally has had a different attitude towards natural resources than has had the white man. The white man has exploited them to get a so-called better standard of living. The Indian has learned how to use them to maintain a standard of living without harming them.

Can the Indian way of life in fact be guaranteed? Can an acceptable way of life be guaranteed to Indian people with the divergent philosophy that it has from the majority?

**Dr. Courchene:** First of all let me say this. I think we can teach Canadians that they do not have to exploit and pollute to develop the resources within this country. Secondly, if I think that the environment that we are living in now is suitable to us—the trapping, hunting and fishing—it is not. We want the same good things that Canada makes available to its citizens. We do not have to lose our identity in the process though. We can contribute to Canada not only the colour of our people but the language of our people and the culture of our people. We can contribute to the development of Canada.

You talk about natural resources. We are very concerned to see the destruction in the northern half of the North American continent. I have travelled in some of the southern states where pollution is a real disaster. I hope that we can find a new direction together as Canadians. We must do over-all planning. Do not develop one phase at a time. Overall planning is needed now to make sure that we all survive; that we do not pollute the air and the waters and everything else that we all need.

**Mr. Osler:** So that a criterion for standards is to be laid down and it has to be a different one than it is today.

**Dr. Courchene:** Yes. Canada has a chance which maybe the southern states in the United States do not have today.

[Interprétation]

**M. Courchene:** C'est exact, participation dans notre province et dans notre pays.

**M. Osler:** Comme on l'a dit bien des fois ce sont les gens qui sont importants. Divers paliers gouvernementaux ne sont là que pour les servir. Présumément, nous essayons de découvrir la meilleure façon possible de servir les gens. Si on réparait le mal fait aux Indiens du côté du traité et du côté social, en quoi le peuple indien serait-il différent, d'aucun autre groupe ethnique pour son ensemble? Il y a quelque chose qui me préoccupe. Prenez les ressources naturelles. Tout l'Indien a eu une attitude différente de l'homme blanc si l'on s'agit des réseaux naturels. L'homme blanc les a exploitées pour obtenir meilleur standard de vie. L'Indien a appris à les utiliser pour maintenir son standard de vie sans les ruiner.

Peut-on en fait garantir le mode de vie des Indiens? Peut-on garantir au peuple indien un mode de vie acceptable avec la doctrine divergente qui provient de la majorité?

**M. Courchene:** Finalement, laissez-moi vous dire quelque chose, j'espère que nous pourrions montrer aux Canadiens que pour développer les ressources de leur pays il n'est point nécessaire de les exploiter ou de les polluer. Ensuite, si vous pensez que l'environnement dans lequel nous vivons actuellement nous convient—les pièges, la pêche, la chasse—bien vous avez tort. Nous voulons la même chose que ce que le Canada offre à ses citoyens. Par contre, il n'est pas nécessaire que nous perdions notre identité entre deux chemins. Nous pouvons offrir au Canada non seulement la couleur de notre peuple mais sa langue, sa culture. Nous pouvons contribuer à la croissance du Canada.

Vous parlez des ressources naturelles. Nous nous inquiétons beaucoup de les voir détruire à la moitié sud du continent nord-américain. J'ai voyagé dans quelques-uns des États du Sud où la pollution est actuellement un véritable désastre. J'espère que nous pourrions découvrir une nouvelle voie ensemble en tant que Canadiens. Nous devons avoir une planification d'ensemble non développée une phase à la fois. Une planification d'ensemble est nécessaire si nous voulons survivre; nous ne devons pas polluer l'air, les eaux et tout ce dont nous avons besoin.

**M. Osler:** Il faut donc établir des critères, des normes; il faut qu'ils soient différents de ce qu'ils sont aujourd'hui.

**M. Courchene:** C'est juste. Le Canada a encore une chance alors que les États du Sud ont peut-être perdu aujourd'hui.

[Text]

**Mr. Osler:** Yes. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I now invite comments from the floor. Would anyone care to comment on this particular brief.

Thank you, Dr. Courchene, for your presentation.

I would invite Dr. Shaw to come forward now. After Dr. Shaw, we will be hearing the Manitoba Metis Federation and then Professor Cy Gonick. Dr. Shaw is a physician in Winnipeg. We are pleased to have him with us.

**Dr. E. C. Shaw (Physician):** Mr. Chairman, members of the Committee, ladies and gentlemen, my presentation today has to do with the formation of constituency forums which I call an evolutionary adjunct to the parliamentary procedure of a new Canadian constitution.

The Prime Minister has called for participatory democracy. Public hearings on the constitution of Canada are presumably an expression of that policy. Inherent in these meetings is the idea that a cross-section of public opinion is desirable. We commend the implementation of this policy of participation. However, sporadic attempts such as these hearings are not sufficient. The educational standards and awareness of events in the general population of Canada through electronic and other means demands an evolutionary change in government whereby government of the people for the people and by the people can be more truly effected. It is no longer valid to say that democracy is served when an electorate exercises its democratic rights by casting a vote once in four or five years. The White Paper on Taxation should serve as an example that no matter how erudite the experts may be, a test of public opinion is the only way to achieve realistic and lasting legislation.

Since the majority of the electorate does not adhere to any one political party, these people are excluded from exercising an influence on governmental policy except through solitary letters, petitions, lobbies and agitations. In a climate of increasing violence, it seems appropriate to extend the democratic process in an evolutionary manner rather than to permit frustrations to build to a revolutionary pitch as seen in some nations today.

Federal constituency forums are a means of permitting a continuing flow of ideas between

[Interpretation]

**M. Osler:** C'est vrai je vous remercie, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'inviterais maintenant les personnes de la salle à faire des commentaires sur ce mémoire particulier.

Nous remercions le professeur Courchene.

J'aimerais inviter le Dr Shaw à se présenter. Les témoins suivants seront la Fédération des Métis du Manitoba et le Professeur Gonick. Dr Shaw est un médecin qui exerce à Winnipeg. Nous sommes heureux de l'avoir aujourd'hui parmi nous.

**Dr. E. C. Shaw (médecin):** Monsieur le président, messieurs les députés, mesdames, messieurs, mon exposé concerne la formation des forums électoraux que nous considérons comme un complément à la procédure parlementaire relative à la nouvelle Constitution canadienne.

Le premier ministre a réclamé une démocratie participative. Cette politique se traduit probablement par les audiences publiques sur la Constitution du Canada. Cela implique également qu'il est désirable d'avoir des échantillons de l'opinion publique et nous approuvons l'application de cette démocratie de participation. Toutefois les tentatives intermittentes comme ces audiences ne suffisent pas. Les normes d'éducation de la population générale du Canada, la prise de conscience qu'elle des événements grâce aux moyens électroniques et autres exigent un changement d'évolution du gouvernement par lequel le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple, puisse vraiment se faire. On ne peut plus dire que la démocratie règne lorsque les électeurs exercent leurs droits démocratiques en votant une fois tous les quatre ou cinq ans. Le Livre blanc sur la fiscalité devrait nous servir d'exemple: quelque érudits que soient nos experts la seule façon d'obtenir une législation réaliste, durable, est de sonder l'opinion publique.

Étant donné que la majorité des électeurs ne sont associés à aucun parti politique, ces personnes ne peuvent exercer d'influence sur la politique gouvernementale excepté par des mesures individuelles comme des lettres, des pétitions et de l'agitation. Dans un climat de violence croissant il semble approprié d'étendre le processus démocratique de manière évolutionniste au lieu de permettre aux désfrustrés de s'accumuler, d'en arriver à une révolution comme cela s'est produit récemment dans quelques pays.

Les forums fédéraux électoraux permettent un échange continu d'idées entre le gouver-

erte]

the government and the governed. This change is particularly important in a society where many of the governed are now more expert in given spheres than the representatives they have elected to Parliament.

A constituency forum in each of the 265 federal constituencies could serve to make the government aware of the needs and difficulties of the populace. At the same time, various parliamentary policies might be aired. The forum would be reported in a *Hansard* format and available to all interested parties and individuals. It would give the committed voter an influence between elections such as is denied him or her at present.

The incumbent parliamentary representative would be expected to report to his constituents at least four times yearly. The cabinet executive would be changed yearly to prevent any one political organization from gaining control. Members of the executive would have to declare political affiliations, if any, and a surveillance by a designated authority would be necessary to prevent subversive elements from gaining control of the forum. It is considered that the frequent change of executive would tend to make a surveillance precautionary only.

A quarterly parliamentary report would be mandatory. Constituents could voice attitudes, ideas, information, further to the report. The member of Parliament would not be put in the position of a delegate rather than a representative by this forum procedure. He or she could still be guided by his or her own judgement, but he or she would have the advantage as never before of knowing the opinion of the constituency on matters.

500

It is recognized that all the constituencies are not represented by government members. However, speakers of various political parties could speak to the forum during the periods between the reports of the incumbent. The calibre of potential political candidates could be tested in the forum. In an election the candidates would have had some previous exposure to the constituents and, therefore, the electorate might perhaps make a more valid choice. The federal constituency system could serve to weld this nation in unity and strength as never before. Thank

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Dr. Shaw. Mr. Warren Allmand,

### [Interprétation]

ment et ceux qu'il gouverne. Cet échange est particulièrement important dans une société où une grande partie des personnes gouvernées sont actuellement plus au fait de garder les mêmes données que les représentants qu'ils ont élus au gouvernement.

Un forum électoral pour chacune des 265 circonscriptions fédérales pourrait servir à certains éthers du gouvernement sur les besoins, les difficultés des citoyens tout en permettant de renouveler quelques diverses politiques parlementaires. Les rapports du forum seraient dans le format *Hansard* qui seraient distribués à tous les partis et particuliers intéressés. Cela permettrait à l'électeur qui n'est affilié à aucun parti de viser entre deux élections une influence qu'il ne peut exercer à l'heure actuelle.

Le représentant parlementaire responsable devrait faire rapport à ses électeurs au moins 4 fois par an. Le conseil exécutif du forum sera renouvelé tous les mois pour empêcher toute organisation politique d'avoir la main haute. Les membres du conseil exécutif devraient déclarer qu'ils sont là, l'affiliation politique au cas échéant. Il sera nécessaire de nommer quelqu'un pour exercer une surveillance afin d'empêcher des éléments subversifs d'agencer la main haute sur le forum. On estime qu'avec un changement fréquent du conseil exécutif la surveillance serait une mesure de précaution.

Un rapport parlementaire trimestriel serait obligatoire. Outre le rapport, les électeurs pourraient exprimer leurs attitudes, leurs idées, faire part de leurs informations. Avec cette procédure du forum, le député ne serait plus un délégué mais un représentant. Il pourrait laisser son propre jugement le guider mais plus que jamais il aurait l'avantage de connaître l'opinion de ses électeurs.

Il est reconnu que les membres du gouvernement ne représenteront pas toutes les circonscriptions. Toutefois, les orateurs de divers partis politiques pourraient parler à l'assistance pendant les périodes entre la publication des rapports de titulaire. Ainsi, on pourrait mettre à l'épreuve les capacités politiques des candidats. Lors d'une élection, les candidats auraient eu des contacts antérieurs avec les circonscriptions et les électeurs pourraient donc peut-être faire un choix plus valide. Les discussions au niveau fédéral sur les circonscriptions pourraient servir plus que jamais à unifier et à renforcer notre pays. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Shaw. M. Warren Allmand, député



[Text]

the member for Notre-Dame-de-Grâce, will ask the first question.

**Mr. Allmand:** Dr. Shaw, I wanted to point out at the beginning that many members of Parliament now do what you suggest in your brief. They do it either on their own initiative or it is done by community councils and citizens' groups in their constituency who call them to report once, twice, or maybe four times a year, and many who feel this responsibility try to do it themselves. I try and do this.

I might say that there are several difficulties in doing this. There is the fact that the federal Parliament is tied up now nine to 10 months of the year, five days a week, Monday until Friday, and sometimes it is difficult to get to your constituency for this kind of thing four times a year. Another thing is perhaps the financing. Sometimes it is hard for us to finance it once or twice a year, and four times a year would be even more difficult for some of us.

Who are you suggesting be the sponsors of these particular constituency forums? I think the idea is very important. I think most M.P.s would agree it is important that they do dialogue with their constituents on a regular basis. Would you have these forums financed and paid by the federal government, by private citizens' associations on a free contributory basis, or would you suggest that the M.P. himself should have to pay it out of expense accounts and set up the meetings with them?

**Dr. Shaw:** No. I believe that this should be an actual, integral part of government, that it should be paid for out of the public purse, and that it should be mandatory that people, just as they perform jury service and various other things, should take part in this sort of dialogue because it is no longer feasible to have 265 men making decisions that sometimes are at absolute variance with what the general public desire.

**Mr. Allmand:** Yes.

**Dr. Shaw:** The famous statement of "we will not sell you wheat" is absolutely ludicrous in the West.

**Mr. Allmand:** Let me point out that you are from a city constituency and I am too—I am from Montreal. There are many ridings in Canada that are not only hundreds of square miles but thousands. For example, in my constituency in Montreal where I have 60,000 voters in an area of maybe three or four square miles it is easy for me to have such a

[Interpretation]

de Notre-Dame-de-Grâce, posera la première question.

**M. Allmand:** Monsieur Shaw, je voulais signaler au début que beaucoup de députés au Parlement font ce que vous proposez dans votre mémoire. Ils le font de leur propre initiative, ou ce sont des conseils communautaires ou des groupes de citoyens qui le font dans leur circonscription et leur en font rapport une, deux ou quatre fois par année. Il en a plusieurs qui sentant l'importance de cette responsabilité essaient de le faire eux-mêmes.

Toutefois, cela comporte plusieurs difficultés. D'abord le Parlement fédéral siège neuf ou dix mois par année. Il est quelquefois très difficile de se rendre dans notre circonscription à cette fin quatre fois par année. Et puis il est quelque fois difficile pour nous de financer ce voyage une ou deux fois par année et le serait encore plus pour certains d'entre nous, quatre fois par année.

Qui proposez-vous pour parrainer ces discussions sur les circonscriptions? La plupart des députés conviendraient qu'il est important de dialoguer avec leurs électeurs de façon régulière. Est-ce que ces discussions seraient financées et payées par le gouvernement fédéral, par des associations de citoyens à base de contributions bénévoles, ou bien proposeriez-vous que le député lui-même paie les frais même ses comptes de dépenses?

**M. Shaw:** Non. Je crois que cela devrait faire partie intégrante du gouvernement, que les frais devraient être payés à même les fonds publics et que les gens devraient être tenus de prendre part à cette sorte de dialogue, car il n'est plus possible que 265 personnes prennent des décisions qui parfois ne concordent même pas avec ce que le grand public désire.

**M. Allmand:** Oui.

**M. Shaw:** La fameuse déclaration suivante «Nous ne vendons pas votre blé» est absolument ridicule dans l'Ouest.

**M. Allmand:** Permettez-moi de vous signaler que vous comme moi provenons d'une circonscription urbaine, mais il y a bien des circonscriptions au Canada qui couvrent des milliers de milles carrés. Par exemple, ma circonscription de Montréal, où j'ai 60,000 électeurs dans une région de peut-être trois ou quatre milles carrés, il m'est facile de convoquer un

texte]

stituency meeting and all those in the constituency could attend. But, to give you the most extreme example in the other direction, take Bud Orange, the member of Parliament for the Northwest Territories. He has many communities strung from as far east as Frobisher Bay and as far west as Inuvik. I do not know how he would do it, because it is a much more difficult process. I suppose the same applies to a constituency in the north of Manitoba, or even some of the southern ones.

**M. Shaw:** That suggests you are dated. The Northwest Territories have radio communication with one another. I have been in the Arctic and radio communication is there. If, for instance in northern Manitoba this is the problem then there is no reason why, that sort of thing, important as it is, could not be put over that kind of media where the tremendous size of the constituency precludes an actual gathering of people. You have to put it in terms of what is available to us in technology at present and put it to use.

**M. Allmand:** That was not clear from your statement. You would recommend therefore that this could be done through electronic means.

**M. Shaw:** Where physically it is possible for people to gather together in a given place this is desirable, but where it is not possible then these other technological means of communication should be used.

**M. Allmand:** I have finished my question, Mr. Chairman. I might say that I fully approve of this idea and I try to do it myself. However, I do not know if it is something that should be put into the Constitution. I feel that it could be done maybe through other means suggested by the witness.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin.

**M. Brewin:** Mr. Chairman, I first of all would like to make the preliminary comment that I do not think the necessarily short brief given by the witness presented did full justice to the fact that under our present existing system we have the equivalent of these forums. Those of us who are elected members are in touch to a greater or lesser extent with the opinions. In our riding we try to promote this as part of our job to do so, and we do. On the other hand, I think we would welcome any practical suggestions as to how to make this more effective.

Having said that, I understood you to tell Mr. Allmand, or to make the statement your-

[Interprétation].

telle réunion. Toutefois, je vous donne comme exemple tout à fait opposé, Bud Orange, député des Territoires du Nord-Ouest. Il dessert des collectivités qui s'étendent aussi loin que de Frobisher Bay à Inuvik. Je ne sais pas comment il pourrait convoquer ces réunions, car c'est beaucoup plus difficile. La même chose s'appliquerait aux circonscriptions au nord du Manitoba ou même à celles du sud.

**M. Shaw:** Vos paroles indiquent que vous n'êtes pas à jour. Les Territoires du Nord-Ouest communiquent entre eux par radio. Quant aux régions dans le nord du Manitoba, puisque nous y installons un réseau de télévision, pourquoi ne nous en servirions-nous pas à cette fin, lorsqu'il est impossible à cause des distances, de convoquer les personnes aux réunions.

**M. Allmand:** Vous n'avez pas clairement mentionné cela dans votre mémoire. Vous recommandez donc que la communication entre les personnes se fasse par des moyens électroniques.

**M. Shaw:** Il est souhaitable que les gens se réunissent à un endroit donné si cela est physiquement possible, autrement, il faudrait utiliser ces autres moyens technologiques de communication.

**M. Allmand:** J'ai terminé mes questions, monsieur le président. J'approuve entièrement cette idée et j'essaie de la mettre en exécution moi-même. Toutefois, je ne sais pas si elle devrait être incluse dans la Constitution. Je crois que cela peut se faire par d'autres moyens que ceux proposés par le témoin.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je ne crois pas que le bref mémoire que le témoin a présenté a donné pleine justice au fait que, dans notre système actuel, nous avons l'équivalent de ces forums. Ceux parmi nous qui sont membres élus sont en contact plus ou moins grand avec l'opinion publique. Nous tâchons de promouvoir cette idée dans notre circonscription car c'est là une partie de notre travail. D'autre part, nous accueillerions des propositions pratiques visant à rendre ce travail plus efficace.

En outre, vous avez dit à M. Allmand et vous avez déclaré vous-même au début que

[Text]

self originally that this would be financed by the government.

**Dr. Shaw:** That is right.

**Mr. Brewin:** Who would it be arranged or organized by? Who would decide the times, the dates, the subjects, and the people to be invited to participate? Would this, again, be done by some government department?

**Dr. Shaw:** The first thing I have to say is that our own Parliament has evolved and developed over a period of time and I think that this, being a new idea, has to be experimented with. I think that there should be a special committee of Parliament struck to set up a pilot project of this sort and to work out the difficulties and problems that will be presented. You cannot institute a thing like this, as basic as it is, suddenly throughout the whole country without having done some research into the matter. This is the way I would see that this should be done.

**Mr. Brewin:** I must confess, and I would like to comment on it, that I find it difficult to see how this can really be done effectively, except voluntarily. I am suspicious of the proposal that this sort of attempted communication between elected members and the people they represent should be handled by some sort of Constitutional or governmental machinery.

**Dr. Shaw:** I am not suggesting that. Once you set up a constituency forum like this—let the incumbent be Mr. E. B. Osler, who seems to be missing right now, who happens to be my constituency representative—if Mr. Osler were to appear in such a forum, open to the other parties, do you not think that all the political parties would have their people there, and do you not think that some of the people in the major group that have no political affiliation at the present time but have something stuck in their craw would be there, if this were a properly constituted meeting and the people were educated to the idea that they could come and say their piece—regardless of how lowly their station? One of the troubles right now is that people think that people like you are something special.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I have just one more question. I was a little disturbed—perhaps it was just a detail—by the suggestion that someone, and I assume again it was someone in the government, would undertake surveillance to make sure that subversive elements did not control these constituency forums.

[Interpretation]

cette activité serait financée par gouvernement.

**M. Shaw:** C'est juste.

**M. Brewin:** Qui organiserait ce travail? Qui fixerait les heures, les dates, les sujets à discuter et qui inviterait les gens à participer? Serait-ce un ministère du gouvernement?

**M. Shaw:** Comme il s'agit là d'une nouvelle idée, je crois qu'il faudrait procéder par expérimentations. Je crois qu'il faudrait établir un comité parlementaire spécial pour lancer un programme pilote de cette nature et pour résoudre les problèmes qui se présenteront. On ne peut procéder à une telle activité sérieusement, sans avoir fait des recherches sur la question.

**M. Brewin:** Je dois avouer que je vois difficilement comment ce travail pourrait être accompli efficacement, s'il n'est pas fait bénévolement. Je me méfie de la proposition selon laquelle une sorte de mécanisme constitutionnel ou gouvernemental s'occuperait de cette tentative de communications entre les membres élus et leurs électeurs.

**M. Shaw:** Ce n'est pas ce que je propose. Une fois qu'on aura établi une assemblée de comté de cette sorte, qu'on en donne la charge à M. E. B. Osler, qui semble absent à ce moment et qui se trouve mon représentant de comté. Si M. Osler se présentait à une telle assemblée, ouverte aux autres partis, pensez-vous que tous les partis politiques y délégueraient leurs représentants, et ne pensez-vous pas que certains membres du groupe important qui n'ont pas d'attache politique dans le moment mais qui ont des idées à exprimer assisteraient à ces assemblées, si celles-ci étaient constituées convenablement et si les gens savaient qu'ils pourraient venir exprimer leur opinion, en dépit de rang inférieur. L'un des ennuis auxquels nous devons faire face c'est que les gens pensent que les gens comme vous ont un statut spécial.

**M. Brewin:** Monsieur le président, j'ai une autre question. Ce qui m'a préoccupé un peu, c'est la suggestion selon laquelle quelqu'un, je suppose que ce serait quelqu'un du gouvernement, ferait la surveillance pour s'assurer que des éléments subversifs ne contrôlèrent pas ces assemblées de comté.



arte]

**Mr. Saw:** Do we not have the RCMP doing this right now, sir?

**Mr. Brewin:** Are you suggesting that these constituency forums should somehow or other be under the surveillance of the RCMP to make sure that they are not subversive?

**Mr. Shaw:** I would say that they should be just as they do any part of the Canadian scene for subversive elements.

**Mr. Brewin:** That is all you mean though?

**Mr. Shaw:** That is right.

**Mr. Brewin:** That is all you meant?

**Mr. Shaw:** I do not mean to make this a free state.

**Mr. Brewin:** Well, it sounded a bit like it.

**Mr. Shaw:** No. I merely put that in because someone should ask the question: "Well, how would you keep the Reds from taking over?"

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Gibson, representing Hamilton-Wentworth.

**Mr. Gibson:** I am most interested in your proposal. It is fascinating to get brand new ideas. The vast majority of us want to communicate with the public. We send out newsletters, we see people in our ridings, we are on TV and radio whenever we get the time, but we find that the television media is difficult to get to. There is no government plan whereby a member has a right to speak to his riding so many minutes each week or month. I feel strongly that your plan has a lot of merit. However, I had three instances of this type in the last year. I had one on the subject of marijuana in Ancaster, Ontario and there were 200 people there. However, I got no publicity in the *Hamilton Spectator* or *The Globe and Mail*. I am not complaining about this, but neither the radio nor the TV covered it. It was interesting and it was controversial.

seems to me, sir, that it might be more effective if television time could be provided for the members at their local stations where they could be confronted by questions from the public, or something of that nature. I feel,

[Interprétation]

**M. Shaw:** Est-ce que la Gendarmerie royale du Canada ne fait pas ce travail présentement, monsieur?

**M. Brewin:** Suggérez-vous que ces assemblées de comté soient placées sous la surveillance de la Gendarmerie royale pour s'assurer qu'elles ne sont pas subversives?

**M. Shaw:** Je dirais que la Gendarmerie doit les inspecter tout comme les autres organisations au Canada afin de contrôler les éléments subversifs.

**M. Brewin:** C'est tout ce que vous voulez dire, n'est-ce pas?

**M. Shaw:** C'est exact.

**M. Brewin:** C'est tout ce que vous vouliez dire?

**M. Shaw:** Je ne veux pas établir un état policier.

**M. Brewin:** Vous nous donniez un peu cette impression.

**M. Shaw:** Non. J'ai inscrit cette déclaration simplement pour répondre à la question suivante: «Comment empêcheriez-vous les Russes d'assumer le contrôle?»

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Gibson, qui représente le comté de Hamilton-Wentworth.

**M. Gibson:** Votre proposition m'a fort intéressé; il est fascinant d'entendre de nouvelles idées. La grande majorité d'entre nous veut communiquer avec le public. Nous publions des bulletins, nous visitons les gens dans nos circonscriptions, nous écrivons des articles, nous paraissions à la télévision ou nous parlons à la radio lorsque nous en avons le temps, et nous trouvons qu'il est difficile de communiquer au moyen de la télévision. Il n'y a pas de plan gouvernemental selon lequel un député a le droit de parler aux électeurs de sa circonscription un certain nombre de minutes par semaine ou par mois. Je crois fermement que votre idée a beaucoup de valeur. Toutefois, j'ai assisté à trois réunions de ce genre l'an dernier; une a eu lieu à Ancaster et 200 personnes y ont assisté. Toutefois, je n'ai obtenu aucune publicité dans le *Hamilton Spectator* ou le *Globe and Mail*. Je ne m'en plains pas, toutefois ni la radio ni la télévision n'a couvert cette réunion qui a été intéressante et controversable.

Il me semble, monsieur, qu'il serait plus efficace que l'on réserve du temps à la télévision, aux postes locaux, aux députés auxquels le public pourrait poser des questions ou quelque chose de ce genre. Les plans concer-

[Text]

with cable television plans coming on and with regional programming, that possibly this is an area where we might be able to communicate better and more effectively.

**Dr. Shaw:** I have no fixed ideas about this except that I believe something like this must be constituted as part of the government.

**Mr. Gibson:** I cannot agree with you more.

**Dr. Shaw:** It must be the right of all people to feel that they can live and develop in their own house, so to speak. Canada is my house. If I, as an individual, feel somehow deprived in that house because I cannot speak to the head of it, or presumably to the people who run it, then there is something wrong with this sort of feeling. I feel that in many instances this is the basis for agitations and frustrations of all kinds, which could be avoided. We deal in a climate of apathy and of despair at times because people seem to say, "Well, I am nothing, I cannot communicate with these people," and finally you get a big blowup of some kind. Is it not far more sensible to have your finger on the pulse of all the constituencies throughout this country to know what is going on?

**Mr. Gibson:** Yes, I quite agree.

**Dr. Shaw:** Some people may not necessarily be of your specific party. This is one of the problems today. You may hold a meeting but who are the people who come to that meeting? Many will be your own party adherents and you never will get a cross section of the populace of that constituency.

**Mr. Gibson:** I think that the media of television and radio would be an excellent means of accomplishing your objective. I have a riding of 100,000, and if 200 people are at a meeting, filling a small hall in a section of the riding, it does not get across. But television and radio gives you an opportunity to really communicate. It also gives people a chance to question you.

**Dr. Shaw:** I would say that this should be a matter of assessment for a committee struck by Parliament to look into this particular aspect of the new Constitution.

**The Chairman:** May I now invite comments from the floor.

[Interpretation]

nant la télévision à antenne collective et programmation régionale seront peut-être des moyens de nous permettre de communiquer plus efficacement.

**M. Shaw:** Je n'ai pas d'idée déterminée à ce sujet, mais je crois que le gouvernement doit instituer quelque chose de ce genre.

**M. Gibson:** Je suis tout à fait d'accord avec vous.

**M. Shaw:** Tout le monde doit avoir le droit de vivre et de se perfectionner chez soi, au Canada. Si un individu se sent privé par le fait qu'il ne peut pas parler au chef de la maison ou aux personnes qui la dirigent, alors il y a quelque chose qui ne va pas. Dans bien des cas j'estime que c'est la raison des agitations et des frustrations de toutes sortes qui pourraient être évitées. Nous vivons dans un climat d'apathie et de désespoir à certains moments, parce que les gens semblent se dire «Je ne suis rien je ne peux pas communiquer avec ces personnes-là», et finalement il se produit un coup quelconque. N'est-il pas plus sensé de maintenir un contact avec toutes les circonscriptions du pays pour savoir ce qui s'y passe?

**M. Gibson:** Oui je suis tout à fait d'accord.

**M. Shaw:** L'un des problèmes qui se pose aujourd'hui c'est qu'il est possible que des gens ne soient pas de votre parti. Vous pourriez convoquer une réunion mais qui sont les gens qui y viendront? Un grand nombre d'entre eux seront des adhérents à votre parti. L'on n'obtiendra jamais une tranche représentative des gens de la circonscription en question.

**M. Gibson:** Je pense que la télévision et la radio seraient un excellent moyen d'atteindre votre objectif. Dans ma circonscription j'ai 100,000 personnes, et si 200 d'entre elles présentent à une réunion, et remplissent une petite salle dans un secteur de la circonscription, le message ne passe pas. Au contraire, la télévision et la radio vous donnent une occasion de vraiment communiquer avec le public. Elles donnent aussi aux gens la chance de vous poser des questions.

**M. Shaw:** A mon avis, cette question devrait être évaluée par un comité parlementaire qui examinerait cet aspect particulier de la nouvelle Constitution.

**Le président:** Je voudrais maintenant inviter l'assistance à faire des commentaires.

...arte]  
 If there are no comments at the present  
 I will thank Dr. Shaw for his presenta-  
 1. Thank you, Dr. Shaw.

I understand that Mr. Eagle, who was to be  
 ct, for the Manitoba Metis Federation, has  
 ed his place for the moment to Professor  
 onick who has a pressing engagement.  
 fessor Gonick, would you come forward?

Professor Gonick has been well know to  
 ny of us for quite a number of years as the  
 or of *Canadian Dimensions*. He is of course  
 professor at the University of Manitoba,  
 recently he also has succeeded in winning  
 ction to the Manitoba Legislature. There-  
 I suspect he comes to us in several capaci-  
 ts at once. We are pleased to have you  
 h us, Professor Gonick.

**Mr. Cy Gonick (M. L. A., Manitoba):** Thank  
 y very much, Mr. Chairman.

I guess I really am speaking to the Commit-  
 in my capacity as an individual this  
 rnoon.

I am not one who necessarily believes that  
 is the time to rewrite the Canadian Con-  
 stitution. There is certainly no national con-  
 sensus that anyone can readily tap. Constitu-  
 tional issues are hopelessly confused in the  
 minds of the public—a situation that is large-  
 ly the responsibility of the media, the schools  
 and a political leadership that obscures rather  
 than enlightens, that pronounces and does not  
 explain. Neither has it been helped by Constitu-  
 tional Conferences in which 10 provincial  
 delegates, greedy for additional power, come  
 together every 12 months to bully a federal  
 government, which really needs no bullying  
 because it is led by a prime minister who is  
 determined to divest himself of more and more  
 economic and social responsibilities. Canadi-  
 ans have been kept ignorant of the constitu-  
 tional structure of their country. There never  
 has been popular and democratic involvement  
 in the definition of national goals, nor the  
 ways by which these goals can be achieved.  
 These are tasks that are reserved for that  
 exclusive club of elitists that always have run  
 this country.

In my opinion there is no popular  
 enthusiasm for a new Constitution. Why  
 should there be? To rewrite it now, under the  
 present circumstances, only amounts to one  
 invitation for this same elite to deter-  
 mine our future destiny. Moreover, in my  
 view the whole procedure of Constitutional  
 conferences and hearings is one big con-game  
 to revise the Constitution, as it has functioned  
 in the past, already is being changed. It is

### [Interprétation]

S'il n'y a pas de commentaire pour l'ins-  
 tant, je vais remercier M. Shaw de son  
 exposé. Merci, monsieur Shaw.

Je crois savoir que M. Eagle qui devait être  
 le suivant, et qui représente la *Manitoba  
 Métis Federation*, a cédé sa place pour l'ins-  
 tant au professeur Gonick qui a un engage-  
 ment urgent. Professeur Gonick, voulez-vous  
 vous approcher?

Un grand nombre d'entre nous connaissons  
 bien le professeur Gonick depuis un certain  
 nombre d'années à titre de rédacteur du  
*Canadian Dimension*. Il est professeur à l'Uni-  
 versité du Manitoba et il a été élu récemment  
 au Parlement du Manitoba. Je crois donc qu'il  
 vient nous parler à divers titres. Nous sommes  
 heureux de vous accueillir parmi nous, pro-  
 fesseur Gonick.

**M. Cy Gonick (député, Manitoba):** Merci  
 beaucoup, monsieur le président.

En fait, je m'adresse au Comité en qualité  
 d'individu, cet après-midi.

Je ne suis pas l'un de ceux qui croient qu'il  
 faille maintenant rédiger de nouveau la Con-  
 stitution canadienne. Il n'y a certainement pas  
 d'unanimité d'opinions à ce sujet au pays. Les  
 questions constitutionnelles sont entièrement  
 confuses dans l'esprit du public—cette situa-  
 tion est en grande partie la responsabilité des  
 moyens d'information, des écoles et d'un diri-  
 gisme politique qui obscurcit plutôt qu'il  
 éclaire la question, qui prononce des déclara-  
 tions et n'écoute pas. N'ont aucunement aidé  
 non plus les conférences sur la Constitution  
 où dix potentats provinciaux, avides de pou-  
 voirs additionnels, qui se réunissent tous les  
 ans pour brimer le gouvernement fédéral,  
 lequel n'a vraiment pas besoin d'être intimidé  
 car son chef, le premier ministre, est désireux  
 de se dépouiller de plus en plus des responsa-  
 bilités économiques et sociales. On n'a pas  
 tenu les Canadiens au courant de la structure  
 constitutionnelle de leur pays. Il n'y a jamais  
 eu participation populaire et démocratique à  
 la définition des objectifs nationaux ni à l'é-  
 tude des moyens par lesquels ces objectifs  
 puissent être atteints. Ce sont les cases qui  
 sont réservées au club exclusif de l'élite qui  
 dirige notre pays.

A mon avis, il n'y a pas d'enthousiasme  
 populaire pour une nouvelle Constitution.  
 Pourquoi y en aurait-il? Dans les circonstan-  
 ces actuelles, la nouvelle rédaction de la  
 Constitution se résume simplement à inviter  
 cette même élite à déterminer notre destinée.  
 En outre, à mon avis, toute la procédure des  
 conférences et des séances constitutionnelles  
 n'est qu'une supercherie, car on est à modifier  
 la Constitution telle qu'elle fonctionnait aupa-



## [Text]

being changed by the very acts of Mr. Trudeau's government which, in the past two years, has been deliberately re-defining the place of the federal government in this country's future. It is obvious that the Liberal government wants these conferences and hearings to go on a few more years until the new arrangements and relationships are settled. The new role of the central government and that of the provinces would then have been worked out in fact. It would be none other, in my view, than a return to the boundary lines as set out in the BNA Act. We are turning the clock back. It will be a *fait accompli*, no public involvement, no national debate, no meaningful consensus—only the consensus of one man and his fearful and intimidated colleagues. Mr. Trudeau wants a few more years to finalize things. We are helping him stall for time. Once he is satisfied then we will be asked to be his rubber stamp.

So much for a participatory democracy.

**An hon. Member:** Mr. Chairman (Inaudible).

• 1520

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not think we propose to censor the remarks of the witness, although I might say that we do prefer that he avoid personalities to the extent that this is possible within the development of the subject.

**Mr. Gonick:** What are these de facto changes that the government is already introducing? First of all, there is the clear indication of the phasing-out of shared-cost programs, possibly including medicare in a few years time, according to the Prime Minister. Responsibility for people of Indian ancestry is being loaded onto the provinces, or at least there is an attempt to do so.

There are also hints that federal operating and capital grants for vocational schools, technological institutes, universities, the Canada Assistance Act, hospital insurance, grants and loans for public housing, and other programs will be phased out also and revert to the province. This phasing-out of cost-share programs is in direct contradiction to the alleged goal of reducing regional disparities. It is something that the prosperous provinces of Ontario, Alberta and British Columbia will be able to afford. In fact, they will benefit from this program. "To them that have shall be given", the Bible tells us. Mr.

## [Interpretation]

ravant. Elle est en train d'être modifiée par les gestes mêmes posés par le gouvernement de Trudeau qui, au cours des deux dernières années, et de propos délibéré, redéfini la place que doit occuper le gouvernement fédéral dans l'avenir du pays. Il est évident que le gouvernement libéral veut poursuivre la tenue de séances et de délibérations pendant quelques années encore jusqu'à l'établissement de nouvelles dispositions et de nouvelles relations. Il faudrait alors développer le nouveau rôle du gouvernement central et des provinces. A mon avis, ça ne serait autre que le retour aux limites établies par la Loi de l'Amérique du Nord britannique sera un fait accompli. Il n'y a aucune participation du public, aucun débat d'envergure nationale, aucune unanimité significative, mais seulement l'opinion d'une seule personne et de ses collègues craintifs et intimidés. Mr. Trudeau veut encore quelques années pour mener les choses à terme. Nous l'aiderons à gagner du temps. Une fois qu'il sera satisfait, on nous demandera d'être ses ratificateurs.

J'en ai assez dit au sujet d'une démocratie participative.

**Une voix:** Monsieur le président, (inaudible)

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne pense pas que nous proposons de censurer les remarques du témoin, quoique je pourrais dire que nous préférons qu'il évite au maximum ce qui est possible d'impliquer des personnalités.

**M. Gonick:** Quels sont ces changements de facto que le gouvernement est en train d'introduire? Tout d'abord, il y a une claire indication de l'abandon progressif des programmes à coûts partagés, y compris peut-être le Medicare dans plusieurs années, d'après le premier ministre. La responsabilité en ce qui concerne les gens qui ont des ancêtres indiens est chargée sur les provinces, ou du moins c'est une tentative de le faire.

Il y a aussi des indications que les subventions de capitaux pour les écoles professionnelles, et les instituts technologiques, les universités, le Régime d'assistance publique du Canada, l'assurance hospitalière, les subventions et les prêts pour l'habitat public et certains autres programmes seront abandonnés entièrement et retourneront aux provinces. L'abandon des programmes à frais partagés est en contradiction directe avec le but prétendu qui consiste à réduire la disparité nationale. C'est quelque chose que les provinces provinciales de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique seront capables de fournir.

[Interprétation]  
 Trudeau is helping to confirm this prophesy. The provinces of Manitoba, Saskatchewan and the Maritimes are bound to be hurt by the transfer of powers.

Why does Mr. Trudeau persist in following this policy that contradicts a major national principle? In my view it is because it suits his theory of federalism. He insists on believing that Quebec is a province just like all the others, and that its relationship to Ottawa need be any different from that of all the other provinces. Mr. Trudeau claims to be a realist above all else. Instead, he turns out to be a senseless theoretician, clinging to outmoded notions that fly in the face of reality.

We have all heard the French-Canadian story. It runs like this: "We are a nation. We cannot depend on Ottawa to satisfy our needs. We want institutions of our own to express our own distinctive spirit, to develop our national life in accordance with our distinctive values". This is what Quebec has been doing for years, and it does not matter who is the government in Quebec City, Daniel Johnson, Robert Bourassa or René Lévesque. They all want more and more jurisdictions transferred into their hands so that they can develop their own programs to suit their special needs and express their own life-style.

Mr. Lévesque came to believe that Ottawa would never transfer enough of these jurisdictions to Quebec City, or that by the time Quebec won greater autonomy, bit by bit, French Canadians everywhere would already be swallowed up by Anglo-American homogeneity. That is what Mr. Lévesque was afraid of and that is why he bolted and demanded complete independence now.

Mr. Bourassa, like Mr. Bertrand and Mr. Johnson before him, is prepared to play the Trudeau game and gradually, program by program, take back all the powers guaranteed to the provinces by the original terms of reference as allowed for in the BNA Act. Of course this is perfectly suited to Quebec. Quebec wants and apparently needs control over more and more programs, and I for one do not quarrel with this. Quebec is the heart of a national people, with a common identity and a common language.

[Interprétation]  
 En fait, elles bénéficieront de ce programme. «A ceux qui possèdent, il sera donné» nous dit la Bible. M. Trudeau aide à confirmer cette prophétie. Les provinces du Manitoba, de Saskatchewan et des Maritimes se verront forcément lésées par ce transfert de pouvoir.

Pourquoi M. Trudeau persiste-t-il à poursuivre une politique qui contredit un but national primordial? A mon avis, c'est parce que cela convient à sa théorie du fédéralisme. Il persiste à croire que Québec est une province comme toutes les autres, et que ses relations avec Ottawa n'ont pas besoin d'être sur un plan différent de celui des autres provinces. M. Trudeau prétend être un réaliste avant toute chose. Au lieu de cela, il est un théoricien incorrigible, qui se cramponne à des dogmes démodés qui s'écoulent au contact des réalités.

Nous avons entendu la litanie des Canadiens français. C'est la suivante: «nous sommes une nation. Nous ne pouvons faire confiance à Ottawa pour satisfaire nos besoins. Nous voulons des institutions de notre cru pour exprimer notre propre esprit distinctif, pour développer notre vie nationale en conformité avec nos valeurs distinctives». C'est ce que le Québec a répété pendant des années, et peu importe qui gouverne le gouvernement dans la ville de Québec, Daniel Johnson, Robert Bourassa ou René Lévesque. Ils veulent tous qu'on leur confie de plus en plus de juridictions afin qu'ils puissent mettre au point leur propre programme pour convenir à leurs besoins spécifiques et pour exprimer leur propre style de vie.

M. Lévesque en est venu à croire qu'Ottawa ne transférerait jamais suffisamment de ces juridictions à la ville de Québec, ou que lorsque Québec aurait atteint une plus grande autonomie, morceau par morceau, les Canadiens français partout seraient déjà avalés par la majorité anglo-américaine. C'est ce dont M. Lévesque a peur, et c'est pourquoi il a demandé la complète indépendance maintenant.

M. Bourassa, comme MM. Bertrand et Johnson avant lui, est prêt à jouer le jeu de M. Trudeau et graduellement, programme par programme, à reprendre tous les pouvoirs garantis aux provinces par les mandats originaux tels qu'ils ont été prévus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Bien entendu, ceci est parfaitement adopté au Québec. Le Québec veut et apparemment a besoin de plus en plus de contrôle et de plus en plus de programmes, et je ne voudrais pas me quereller sur ce point. Le Québec est le foyer d'un peuple national, avec une histoire commune et une langue commune.

## [Text]

Saskatchewan is not the homeland of a national people with a common language. Neither is Manitoba or British Columbia or any of the other provinces. We are not Saskatchewanites or British Columbians. We are Canadians, or English Canadians. We do not expect from our provincial government what French Canadians expect from theirs.

It does not matter to us how our education is financed as long as it is done so reasonably and equitably. In Manitoba we do not care whether it is financed from Ottawa or Winnipeg, as long as our people have some say in its content. Nor do we care how medicare or hospitalization is financed. If anything, we in Manitoba would prefer that more and more of it would be financed in Ottawa, because we are not too humble to say that we could use some more help. But if Quebec feels that she must do it herself, why can we not tolerate that? How does it hurt us? Why cannot Quebec be allowed to operate her own programs independently and the rest of us be allowed to cost-share our programs with Ottawa, or transfer them entirely to Ottawa if that makes more sense? Why cannot we, the provinces in English Canada, have a much stronger central government, if that better serves our needs, just as Quebec insists on a looser relationship to Ottawa, because that suits her needs?

The reason we cannot do what is common sense is that it interferes with Mr. Trudeau's theory of federalism. Quebec is a province after all no different from all the rest, so he theorizes. So what we give over to Quebec, we must give over to the other provinces. Since Quebec insists on operating and controlling more and more federal programs, the federal government has to give them over to all the provinces. If Quebec insists on a weak central government in relationship to herself, then the same arrangement must be worked out for all the other provinces, because not to do so would be to contravene Mr. Trudeau's theory of federalism. And that, apparently, must be avoided at all cost.

Mr. Trudeau is fixated not only to federalism but to one brand of federalism, the 1867 brand, his brand. He likes this brand because under it, he has argued that French Canadi-

## [Interpretation]

La Saskatchewan n'est pas le foyer d'un peuple national qui possède une langue commune. Le Manitoba ou la Colombie-Britannique ou n'importe laquelle des autres provinces ne l'est. Nous ne sommes pas des habitants de la Saskatchewan ou des habitants de la Colombie-Britannique. Nous sommes des Canadiens ou des Canadiens anglais. Nous n'attendons pas de notre gouvernement provincial ce que les Canadiens français attendent de leur.

Peu nous importe la manière dont l'éducation est financée pourvu que cela soit fait d'une manière raisonnable et juste. Au Manitoba, nous ne nous préoccupons pas si elle est financée d'Ottawa ou de Winnipeg pourvu que nos gens aient leur dire dans son contenu. Nous ne nous préoccupons pas tellement de la manière dont le Medicare ou l'hospitalisation est financée. A vrai dire, nous, les habitants du Manitoba, préférons qu'une plus grande partie de ces programmes soient financée à Ottawa; parce que nous sommes trop modestes pour dire que nous pourrions utiliser davantage d'aide. Mais si le Québec sent qu'il peut le faire lui-même, pourquoi ne pas tolérer cela? En quoi cela nous blesse-t-il? Pourquoi ne pas autoriser le Québec à faire ses propres programmes indépendamment et laisser les autres avoir leurs programmes à coûts partagés avec Ottawa, ou les transférer entièrement à Ottawa si cela paraît plus raisonnable? Pourquoi ne pouvons-nous, nous, les provinces du Canada anglais, avoir un gouvernement central plus fort, si cela sert à nos besoins, tout comme le Québec insiste pour avoir des relations moins étroites avec Ottawa, parce que cela lui convient?

La raison pour laquelle nous ne pouvons pas faire ce qui est simplement le bon sens est que cela gèle la théorie de M. Trudeau, sa théorie du fédéralisme. Le Québec est une province qui après tout n'est pas différente de toutes les autres, dit-il en théorie. Aussi, si nous donnons au Québec, nous devons le donner aux autres provinces. Étant donné que le Québec insiste sur le fait de contrôler davantage les programmes fédéraux, le gouvernement fédéral est tenu de les donner à toutes les autres provinces. Si le Québec insiste sur un gouvernement central faible en rapport à lui-même, alors le même arrangement doit être élaboré pour toutes les autres provinces, parce que ne pas le faire serait s'opposer à la théorie du fédéralisme de M. Trudeau. Et cela, apparemment, doit être évité à tout prix.

M. Trudeau fixe son regard non seulement sur le fédéralisme mais sur une espèce de fédéralisme, l'espèce de 1867, son espèce. Il aime cette espèce parce que d'après elle, ça



...[arte]  
have all the powers they need to make  
...bec a political society according due  
...ect for nationalist aspirations.

...ut what is the price of living according to  
...thoughts of Chairman Trudeau? It is in  
...view a balkanized Canada—10 semi-  
...onomous provinces and a weak central  
...ernment. It is 10 semi-autonomous prov-  
...s each competing with one another for  
...ate investment, each establishing massive  
...-away programs to attract investment,  
...the ante being upped year by year, until  
...only beneficiaries are the companies  
...selves who quickly learn to play one  
...vince off against the other in order to win  
...ession, tax holidays, capital grants, free  
...rs, free engineering consultation, and all  
...rest. And why does this happen? It hap-  
... because the federal government has  
...ted a void, and is forcing the provinces to  
...something which they are ill-suited to do.  
...federal government is simply giving up  
...historical role as the prime agency of eco-  
...mic development. It is losing the means to  
...ement an economic development plan.  
...use the central government has no  
...egy of economic development, except to  
...American exploitation of our resources,  
...provinces have been forced to ad hoc  
...e way through to some kind of policy, and  
...has meant nothing more than blind com-  
...ion for growth, any kind of growth at  
...ever cost, and wherever it comes from.

...w can the government of Manitoba deal  
...ively with International Nickel whose  
...assets probably exceed those of the  
... province. How can a single province  
...ively deal with any large corporation  
...resources are greater than those of the  
...nce and who can always threaten to  
...v to a different province?

...y is a province expected to deal effec-  
... with unemployment that is continental  
...ope? But if the federal government  
...les itself disinterested in unemploy-  
...n—as it has done in recent months—what  
...can a province do except deal with it as  
...t can?

**M. Osler:** Mr. Chairman, as a matter of  
...ge, I have heard two references that I  
...have nothing to do with any kind of  
...that is being offered, and I have not

### [Interprétation]

décidé que les Canadiens français ont tous les  
pouvoirs qu'il faut pour faire du Québec une  
société politique qui s'accorde aux inspira-  
tions nationalistes en respect de ce qui leur  
est dû.

Mais quel est le prix à payer pour vivre  
suivant les pensées du président Trudeau?  
C'est selon moi un Canada balcanisé—10 pro-  
vinces semi-autonomes et un gouvernement  
central faible. Ces 10 provinces semi-autono-  
mes en concurrence l'une avec l'autre causent  
un investissement public, chaque province  
établissant des programmes massifs à vil  
prix pour tirer des investissements, dont la  
mise est relevée d'année en année, jusqu'à ce  
que les seules bénéficiaires soient les sociétés  
elles-mêmes qui apprendront rapidement à  
jouer une province contre l'autre afin d'obte-  
nir des concessions, des exemptions d'impôt,  
des subventions de capitaux, des routes gra-  
tuites, etc. Et pourquoi ceci se produit-il? Ceci  
se produit parce que le gouvernement fédéral  
a créé un vide et force les provinces à faire  
quelque chose qu'elles sont mal agencées à  
faire. Le gouvernement fédéral abandonne  
simplement son rôle historique en tant qu'a-  
gence principale du développement économi-  
que. Il perd le moyen qui lui est donné de  
mettre en œuvre un plan de développement  
économique. Parce que le gouvernement cen-  
tral n'a pas de stratégie de développement  
économique, si ce n'est d'inviter l'exploitation  
américaine de nos propres ressources, les pro-  
vinces ont été forcées de suivre leur propre  
chemin au moyen d'une sorte de politique, et  
ceci n'a rien signifié de plus qu'une compéti-  
tion aveugle pour la puissance, pour n'im-  
porte quelle puissance, à n'importe quel prix,  
et d'où qu'elle vienne.

Comment le gouvernement du Manitoba  
peut-il traiter effectivement avec le Interna-  
tional Nickel dont l'actif total dépasse proba-  
blement celui de toute la province? Comment  
une simple province peut-elle effectivement  
traiter avec une grande société dont les res-  
sources sont plus grandes que celles de la  
province et qui peut toujours utiliser la  
menace de s'en aller dans une autre province?

Comment peut-on s'attendre à ce qu'une  
province traite effectivement avec le chômage  
et qui est continental dans son étendue. Mais  
si le gouvernement fédéral se déclare non  
intéressé par le chômage, ainsi qu'il l'a fait au  
cours des mois récents que peut faire une  
autre province si ce n'est de s'en occuper du  
mieux qu'elle peut?

**M. Osler:** Monsieur le président, j'ai  
entendu deux références qui, je pense, n'ont  
rien à faire avec le mémoire qui nous est  
soumis, et je n'ai pas remarqué que cela ait

[Text]

noticed anything to do with the Constitution in it either. But it may come. I have heard a reference to the Prime Minister as "Chairman", to which I strongly object, because I think it has overtones. If not, it is just cheap journalism and unworthy of a member of the Legislature of Manitoba.

Secondly, I have just heard what appears to me to be an outright fabrication, but which may be an honest opinion, but again has no need to be expressed before a parliamentary Committee that is seriously trying to consider something. I object that the government of Canada has shown no interest in unemployment, and I object that the Prime Minister of Canada, regardless of what Prime Minister happens to be filling the role at the time, should be frivolously called "Chairman" by a member of the Legislative Assembly of my province. He should show more dignity than that when he is talking about legislative matters if he expects his observations on the Constitution to be taken seriously.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler, I think your first point is very well taken, and if the reference had not gone by so quickly I would myself have interrupted the witness at that stage.

On the second point, I think this rather affects the kind of hearing the Committee is likely to give the witness, and the degree of impression that he is likely to make on the Committee. I am sure the witness would argue within the bounds of argument, and I think that this should be left to have its effect in the general weight of his testimony. You may proceed, Mr. Gonick.

Mr. Gonick: I am quite anxious to discuss with the member the commitment of the federal government to the problem of unemployment at the end of my presentation.

Mr. Osler: We are more anxious, Mr. Chairman, for the witness to get on with the proposition that he is supposed to be bringing up.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Gonick: I think I would have to answer that, in fact, before I continue with my brief.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gonick, I do not think these are appropriate matters to be argued, at least at this point. I

[Interpretation]

quelque chose à faire avec la Constitution également. Mais cela peut venir. J'ai entendu une référence au premier ministre comme « président », et je m'y oppose avec force parce que je pense que cela a des harmoniques. Sinon, c'est tout simplement du journalisme de bon marché et n'est pas digne d'un membre de la législature du Manitoba.

Deuxièmement, je viens d'entendre ce qui me semble être une falsification sous plume, mais qui peut être une opinion honnête, mais de nouveau n'a nullement besoin de se voir exprimé devant un Comité parlementaire qui essaie sérieusement d'étudier quelque chose. Je m'oppose à ce que l'on dise que le gouvernement du Canada n'a manifesté aucun intérêt dans la question du chômage, et je m'oppose à entendre dire que le premier ministre du Canada, quel que soit le premier ministre qui ait rempli le rôle à l'époque, soit appelé d'une manière frivole « le président » par un membre de l'assemblée législative de ma province. Il devrait montrer davantage de dignité lorsqu'il parle d'affaires législatives s'il veut que ses observations sur la constitution soient prises au sérieux.

Des voix: Bravo, bravo.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, je pense que votre premier point est très bien choisi, et si la référence que l'on indique n'était pas passée si rapidement, j'aurais moi-même interrompu le témoin à ce stade. Sur le second point, je pense que cela touche la sorte d'audience que le Comité donnera au témoin; et le degré d'impression qu'il va faire fuir le Comité. Je suis sûr que le témoin discutera dans les limites de la discussion, et je pense qu'on devrait laisser ses remarques avoir leur effet de poids général de son témoignage. Vous pouvez continuer, monsieur Gonick.

M. Gonick: Je suis tout à fait prêt à être entendu avec le député la manière dont le gouvernement fédéral s'est comporté vis-à-vis le problème du chômage à la fin de mon mémoire.

M. Osler: Nous sommes très désireux, monsieur le président, que le témoin continue à nous présenter le mémoire qu'il doit nous présenter.

Des voix: Bravo, bravo.

M. Gonick: Je pense que je dois répondre à ce point, en fait, avant que je ne continue mon mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gonick, je ne pense pas qu'il soit approprié de discuter sur ces affaires maintenant.

cte]

ould prefer that you proceed with your

**Mr. Gonick:** How can the province of Saskatchewan deal effectively with the farm crisis? What can it do if the federal government opts out by refusing to do anything but offer the occasional cash grant, which everybody knows is only a sop to placate the farmer. Where will a single province find the means to restructure its agricultural system? It seems that this is what will soon be necessary, because all the federal government has is a less painful phase-out of the farm population, not to build up rural Canada and independent family farms, but to accelerate their destruction.

In other words, in order to keep Quebec as the existing federal structure, the order of the day is provincial autonomy, regardless of its effect on the rest of Canada. Evidently, the interests of English Canada are of secondary importance. Or it is simply assumed that the interests are also served by more provincial autonomy, despite the fact that unemployment right across the country, the farm crisis on the Prairies, the permanent crisis in the Maritimes, the perpetual miseries of the poor people, the immense shortage of low-cost housing, the municipal crisis in financing urban transit, parks and recreation, sewage and the like, and the growing problem of air and water pollution and waste disposal, all cry out for national solutions, for a strong central government capable of giving a clear and firm direction to the economy.

Canadian federalism was originally conceived as a means of containing French Canada. Now Mr. Trudeau conceives of it as a means of retaining French Canada by distancing the central government. Mr. Trudeau is playing the Mackenzie King game, and French Canada's fear of centralization is a means of preventing the federal government from playing a more active role in strong social legislation and in halting the economic takeover by the U.S.A.

Ottawa's most recent answer to Canada's crisis is the Department of Regional Economic Expansion. But an examination of its expenditures will indicate that a disproportionate amount goes to Quebec, and is therefore but another instrument to buy Quebec off at the expense of English Canada.

[Interprétation]

préférerais que vous continuiez votre mémoire.

**M. Gonick:** Comment la province de Saskatchewan peut-elle s'occuper d'une manière efficace de la crise agricole? Que peut-elle faire si le gouvernement fédéral choisit d'abandonner en refusant de faire tout si ce n'est d'offrir une subvention occasionnelle d'argent, et tout le monde sait que c'est seulement une offre pour calmer l'Ouest. Où est-ce qu'une seule province trouvera le moyen de restructurer son système agricole? Mais il semble que ceci soit ce qui sera bientôt nécessaire, parce que tout ce que le gouvernement fédéral offre est un abandon moins pénible de la population agricole, le fait de ne pas construire le Canada agricole et les fermes familiales agricoles mais d'accélérer leur destruction.

En d'autres termes, afin de maintenir le Québec à l'intérieur de la structure fédérale existante, l'ordre du jour est, l'autonomie provinciale, sans tenir compte de son accès sur le Canada. Évidemment, les intérêts du Canada anglais sont d'importance secondaire. Ou alors on suppose que nos intérêts seront desservis par une plus grande autonomie provinciale, en dépit du fait que le chômage dans le pays, la crise agricole dans les Prairies, la crise permanente dans les Maritimes, les misères perpétuelles des autochtones, l'insuffisance considérable de construction à bas prix, la crise municipale dans le financement de l'éducation, les transits urbains, des parcs et des lieux de loisirs, des égouts et des choses semblables, et le problème croissant de la pollution atmosphérique et des eaux et le problème de l'évacuation des déchets, tous ces problèmes demandent des solutions nationales, un gouvernement central fort capable de donner une direction claire et ferme à l'économie.

Le fédéralisme canadien a été originellement conçu comme un moyen de contenir le Canada français. Maintenant, M. Trudeau le conçoit comme un moyen de conserver le Canada français en démantelant le gouvernement central. M. Trudeau joue le jeu de M. Mackenzie, en utilisant la crainte qu'éprouve le Canada français de la centralisation en tant que moyen pour empêcher le gouvernement fédéral de jouer un rôle plus actif pour appliquer la législation sociale et pour arrêter la manie économique des États-Unis.

La plus récente réponse d'Ottawa au malheur du Canada a été la création du ministère de l'Expansion économique régionale. Mais si l'on examine ces dépenses on verra qu'une quantité considérable va au Québec, et c'est ainsi donc un autre instrument consistant à acheter le Québec aux dépens du Canada anglais.



## [Text]

There is a tendency in English Canada to blame Quebec for making heavy demands. In my view it is not Quebec that should be blamed. Her demands are perfectly legitimate. The blame is Ottawa's for being unable to find a formula which would serve the best interest of both communities.

There is such a formula, although many of its details have yet to be worked out. It is in the interest of English Canada, for the reasons I have suggested because of the problems that do exist that require a strong central government, to have a strengthened central government. At the same time, it is in the interest of French Canadians to see the power of the Quebec government maintained if not extended. On the face of it there appears to be only one way to meet the needs of both national communities within a federal structure, and that is to redefine the structure—Ottawa powerful in relationship to the provinces of English Canada and weaker in relationship to the province of Quebec.

Not all provincial governments outside of Quebec may like this proposal. But that would not be the first time that elected junior governments, in support of their own parochial interests, have worked against the interests of their constituents, and all the more reason why, if there are to be more constitutional conferences, they not be monopolized by representatives of the two levels of government.

The alternative to a restructured federalism along the lines that I would suggest is either separatism or a Canada with 10 provincial potentates and an impotent federal authority. In many respects the third path, the one to which we have been directed by our present federal government, is the least attractive of the three. It is a path of national paralysis. It throws up impossible obstacles for solving basic kinds of problems, including that of national sovereignty, the ultimate problem for any nation.

Paralysis at the national level, accompanied by provincial empire-building, has no doubt played a hand in the process of continentalization, the loss of economic sovereignty, and the absorption of Canada into the American political and social order. And the Americanization of Canada in turn has accelerated the deterioration of Canada as a nation-state. Moreover, the weakening of Ottawa vis-à-vis the United States can only have had the effect of strengthening the position of the provinces relative to Ottawa. With no nation-

## [Interpretation]

Il y a une tendance au Canada anglais consiste à blâmer le Québec de faire des demandes importantes. Selon moi ce n'est pas le Québec qui devrait être blâmé. Ces demandes sont parfaitement légitimes. Le blâme devrait reposer sur Ottawa qui est incapable de trouver une formule qui servirait mieux les intérêts des deux communautés.

Et une telle formule existe, quoique beaucoup de ces détails étant encore à être élaborés. Il est dans l'intérêt du Canada anglais d'avoir un gouvernement central renforcé. Au même temps, il est dans l'intérêt des Canadiens français de voir le pouvoir du gouvernement du Québec maintenu sinon étendu. Au vrai dire, il semble qu'il y ait une manière satisfaisante les besoins des deux communautés nationales dans le cas d'une structure fédérale, et celle-ci consiste à redéfinir la structure qu'Ottawa soit puissant dans ses relations avec les provinces du Canada anglais et plus faible dans ses rapports avec la province de Québec.

Il se peut que tous les gouvernements des provinces à l'exception de celui du Québec n'aient pas cette proposition. Mais cela ne serait pas la première fois que des gouvernements secondaires élus, pour appuyer leurs intérêts de hautes classes ont travaillé contre les intérêts de leurs électeurs, et c'est une raison pour laquelle, s'il doit y avoir davantage de conférences constitutionnelles, elles devraient pas être monopolisées par les représentants des 2 niveaux de gouvernement.

La solution de rechange à un fédéralisme restructuré le long des lignes que j'ai indiquées, est soit le séparatisme ou soit un Canada avec 10 potentats provinciaux et une autorité fédérale dénuée de pouvoir. À de nombreux égards la troisième voie, celle à laquelle nous avons été amenés par notre gouvernement fédéral actuel, est la moins attractive des 3. C'est une voie de paralysie nationale. Elle présente des obstacles pour la solution des problèmes fondamentaux, y compris celui de la souveraineté nationale, le problème ultime de toutes nations.

La paralysie au niveau national, suivie de la construction provinciale de l'empire, a sans aucun doute contribué au processus de décontinentalisation, la perte de la souveraineté économique et à l'adaptation du Canada dans l'ordre social et politique américain. Et l'américanisation du Canada à son tour, a accéléré la détérioration, en particulier qu'État. De plus, l'affaiblissement d'Ottawa vis-à-vis les États-Unis ne peut qu'avoir l'effet de renforcer la position des provinces.

strate]  
strategy for the economic development of  
Canada, the Canadian economy was simply  
appropriated by the U.S.A. and used by  
American industry as a raw material supply-  
appendage.

do not necessarily blame the Americans.  
are a land of great wealth in people and  
resources. Our leaders have no particular  
plan, no set of national priorities, no targets  
to meet social needs. There was a void. The  
Americans did have plans. They had national  
priorities. They could put our resources and  
people to use to help realize their plans  
to help satisfy their priorities, and that is  
what they have been doing. And of course,  
I prefer to deal with 10 individual prov-  
inces than with one strong central govern-  
ment.

The Chairman has asked me to hurry by, so  
I'll skip some of my presentation.

Let us not mince words. Survival is the  
issue in this country, the single major issue  
that Canada faces. It is not political annexa-  
tion that we fear, or military conquest. It is  
cultural and economic integration. This  
is something that is not threatening to  
us. It is happening, here and now. And  
in response to this clear and present danger,  
a partial and indifferent response of the  
federal government simply will not do. As  
everybody once said, at this rate, by the time  
we have regained control over our economy,  
we will have nothing but American thoughts  
in our heads.

The question of Canadian survival in the  
world is that I have suggested is a national  
question. It is one that can be effectively dealt  
with only by a strong central government.  
Only a strengthened Ottawa can deal appro-  
priately with Washington and with giant mul-  
tional corporations, only a strong central  
government with a coherent plan for the  
development of an independent and produc-  
tive national economy, and only a central  
government with clearly defined social priori-  
ties and with the instrument of the state to  
enforce them and maintain them. But we  
must not have that kind of government in  
Ottawa. We have a government that is surely  
doing nothing more than an administrator,  
the overseer of the northern extension of the  
American economy; that does little else than  
lead to unemployment from the U.S. and  
to inflation from the U.S., and sometimes  
both simultaneously; that arranges gigan-

### [Interprétation]

vis-à-vis Ottawa. N'ayant aucune stratégie  
nationale pour le développement de l'écono-  
mie du Canada, l'économie canadienne a tout  
simplement été expropriée par les États-Unis  
et a utilisé l'industrie américaine comme  
une dépendance pour lui fournir ses matières  
premières.

Je ne blâme pas spécialement les Améri-  
cains. Nous sommes un pays qui possède  
beaucoup de richesses en hommes et en res-  
sources. Nos chefs n'ont pas de plans particu-  
liers, n'ont pas de priorité nationale, pas d'ob-  
jectifs pour satisfaire les besoins sociaux. Il  
y a un vide. Les Américains eux avaient des  
plans. Ils avaient des priorités nationales. Ils  
pouvaient mettre nos ressources et nos peup-  
les à contribution pour les aider à réaliser  
leur plan et à satisfaire leur priorité et c'est  
ce qu'ils ont fait. Et bien entendu, ils préfé-  
rent traiter avec 10 provinces individuelles  
qu'avec un fort gouvernement central.

Le président m'a demandé de me presser,  
aussi je vais omettre une partie de mon  
mémoire.

Ne mâchons pas nos mots. La survie est un  
problème important pour ce pays, le problème  
le plus important que le Canada doit envisa-  
ger. Ce n'est pas une annexion politique que  
nous redoutons, ou une conquête militaire.  
C'est une intégration totale culturelle et éco-  
nomique. Ceci est quelque chose qui ne nous  
menace pas. C'est quelque chose qui se pro-  
duit déjà et maintenant. Et en réponse à ce  
danger clair et actuel, la manière partielle et  
indifférente dont le gouvernement fédéral  
saisit le problème ne fonctionne pas. Comme  
quelqu'un l'a dit avec vitesse à ce rythme, au  
moment où nous aurons regagné le contrôle  
de notre économie, nous n'aurons rien que des  
pensées américaines dans nos têtes.

La question de la survie du Canada dans  
les termes que j'ai utilisés est une question  
nationale. C'est une question qui ne peut être  
traitée que par un gouvernement central fort.  
Seul un gouvernement central fort à Ottawa  
peut traiter comme il faut avec Washington et  
avec les corporations géantes multinationales,  
seul un gouvernement central fort avec un  
plan de développement cohérent pour le déve-  
loppement d'une économie nationale produc-  
tive et indépendante, et seul un gouverne-  
ment central qui possède des priorités sociales  
bien établies et qui dispose du pouvoir de  
l'État pour les présenter et les maintenir.  
Mais nous n'avons pas cette forme de gouver-  
nement à Ottawa. Nous avons un gouverne-  
ment qui ne devient rien d'autre qu'un admini-  
strateur, un surveillant de l'extension dans  
le Nord de l'économie américaine; qui ne fait  
rien d'autre que de s'ajuster au chômage des  
vieux chats et ensuite à l'inflation des vieux

[Text]

tic sales of Canadian resources for American consumption; a government, let us be frank, that has become the whore of American capital.

This role is clearly related to national unity. There can be no meaningful unity...

• 1540

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would ask the witness to keep in mind that we should employ Parliamentary language.

**Mr. Gonick:** I am sorry, Mr. Chairman, I was not aware that word was unparliamentary. It certainly can be found in the dictionary. There can be no meaningful unity between English and French Canadians as long as Canada is governed by leaders whose major preoccupation is to make Canada safe for American investment.

The partnership between English Canada and the United States in the cultural and economic domination of Quebec can only spell an ultimate doom for the future of Canada.

On the other hand, an English Canada that is concerned for its own national survival and also respects the national survival of French Canada could create the basis of a new partnership between the two nations, two nations functioning together within a single re-structured state.

In 1964, a few years before he became Prime Minister, Mr. Trudeau affixed his signature to a manifesto...

**Mr. Gibson:** This is irrelevant to the discussion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will have to hear what he has to say before I can decide whether it is relevant or irrelevant, so I will have to allow the witness to proceed.

**Mr. Gonick:** In 1964, a few years before he became Prime Minister, Mr. Trudeau affixed his signature to a manifesto entitled "An Appeal to Reason in Politics". That manifesto reveals very clearly Mr. Trudeau's position on nationalism. It says:

We are not any more impressed by the cries in some English circles when American financiers buy Canadian enterprise than we are by the adoption in the Province of Quebec of economic policies

[Interpretation]

chats et quelquefois aux deux simultanément qui arrange des ventes gigantesques de ressources canadiennes, de consommation canadienne, un gouvernement, soyons francs, qui est devenu la prostituée de la capitale américaine.

Ce rôle a un rapport étroit et manifeste avec une unité nationale. Il ne peut y avoir d'unité véritable...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je voudrais demander aux témoins de ne pas oublier que nous devons employer un langage parlementaire.

**M. Gonick:** Je regrette monsieur le président je ne savais pas que ce mot n'était pas parlementaire. On peut le trouver dans le dictionnaire.

Il ne peut y avoir d'unité importante entre les Anglais et les Canadiens français tant que le Canadien est gouverné par des leaders dont la préoccupation principale est de rendre le Canada propre aux investissements américains.

La collaboration entre le Canada anglais et les États-Unis dans la domination économique et culturelle du Québec ne peut signifier que la condamnation à terme du Canada.

D'autre part un Canada anglais qui préoccupe de sa propre survie nationale qui respecte aussi la survie nationale du Canada français pourrait créer cette base d'une nouvelle collaboration entre les deux nations, deux nations qui fonctionnent ensemble dans un cadre restructuré unique.

En 1964 avant de devenir premier ministre, monsieur Trudeau a posé sa signature à un manifesto...

**M. Gibson:** Ceci n'a rien à voir avec la discussion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais entendre ce qu'il a à dire avant que je ne puisse décider si c'est pertinent ou non, alors je demanderais aux témoins de continuer.

**M. Gonick:** En 1964, quelques années avant qu'il ne devienne premier ministre, monsieur Trudeau a posé sa signature à un manifesto intitulé un appel à la raison en politique. Ce manifesto révèle clairement la position de monsieur Trudeau sur le nationalisme il dit:

Nous ne sommes pas plus impressionnés par les cris de certains cercles anglais que les financiers américains achètent des entreprises canadiennes comme nous ne sommes par l'adoption dans la province



erte]

based upon the slogan *Maîtres Chez Nous*.

Mr. Trudeau is against Canadian nationalism for the same reason he is against French Canadian nationalism. Nationalism is something emotional. It is irrational. It offends Mr. Trudeau's sense of reason. It is not logical. Once becoming Prime Minister he has compared Canada to Poland. We have a 10 per cent degree of freedom, just like Poland has, he said, and all that we can do is to exercise our 10 degrees of freedom to the full. It is also alleged to have said that if it is not possible for a French Canadian to speak French in Edmonton, Alberta, that he would rather move to New York because it is more exciting there. This story may be apocryphal, but it sounds like something our Prime Minister might say.

There are other Canadians like Mr. Trudeau who regard themselves as cosmopolitans, as internationalists, who despise all forms of parochialism, moderates who claim to believe in the brotherhood of man in world government and who oppose nationalism because of its isolationism. It is ironic in the extreme that these internationalists, genuine or fake, shake with terror at the prospect of Canadian nationalism, isolating ourselves from the outside world, turning in upon ourselves while the consequent national paralysis that results from this attitude leads us to be swallowed up by the greatest nationalist power of them all, the U.S.A., the Messiah of free enterprise, the bastion of the buck. Prevented by our own hesitation, confusion and fixation with the question of national unity from developing our own sense of nationalism, we have been swept into, absorbed by, and become a servant of American nationalism.

Some Canadians genuinely fear nationalism. They may dislike what America is becoming, but they fear nationalism even more. They do not want to become part of a new nationalist binge in this country, not because it embarrasses them, but because too often in past nationalist binges have led to bloodshed. This is a point of view one can respect, but it is based on a certain model of nationalism which is not relevant to Canada. As my colleague and associate, Dr. Gad Horowitz, has written:

Canadian nationalism has nothing to do with race, nothing to do with blood and soil... Canadian nationalism does not lead to Auschwitz. It simply leads away from Washington.

[Interprétation]

de Québec de politique économique basé sur le slogan maître chez-nous.

M. Trudeau est contre le nationalisme canadien pour la même raison qu'il est contre le nationalisme canadien-français. Le nationalisme est quelque chose d'émotionnel il est irrationnel. C'est l'offense et le sens de raison de M. Trudeau. Ce n'est pas logique. Depuis qu'il est devenu premier ministre M. Trudeau a comparé le Canada à la Pologne. Nous avons 10 p. 100 de liberté juste comme la Pologne a-t-il dit, et tout ce que nous pouvons faire c'est d'exercer le 10 p. 100 de liberté au maximum. On prétend même qu'il a dit que s'il n'est pas possible pour un Canadien français de parler français à Edmonton, en Alberta qu'il devrait alors se rendre à New York parce que là c'est plus en valeur. Cette histoire peut-être apocryphe mais elle semble comme quelque chose que notre premier ministre puisse dire.

Il y a d'autres Canadiens comme M. Trudeau qui se considèrent eux-mêmes comme cosmopolites, de vrais internationalistes, qui méprisent toute forme d'esprit de clocher, de modérés qui prétendent croire en la fraternité dans le Gouvernement mondial et qui se pose au nationalisme parce que c'est de l'isolationisme. Ceci est ironique à l'extrême, à savoir que ces internationalismes vrais ou faux tremblent de terreur devant la perspective de l'internationalisme canadien qui nous isolerait du monde extérieur cependant que la paralysie qui en résulterait nous conduirait à être avalés par la plus grande puissance de toutes les États-Unis le Messiah de la libre entreprise le bastion du dollar empêchait par notre propre hésitation, confusion, et centrage sur l'unité nationale de développer notre sens de nationalisme, nous sommes devenus un serviteur du nationalisme américain. Le réalisait.

Quelques Canadiens craignent en réalité le nationalisme. Ils peuvent ne pas aimer ce que l'Amérique devient, mais ils craignent le nationalisme encore plus. Ils ne veulent pas devenir partie d'un nouveau risque à un nationalisme dans ce pays non pas parce que cela les embarrassent mais parce que trop souvent dans le passé les risques nationalistes ont conduit à des bains de sang. C'est un point de vue que l'on peut respecter mais il se base sur un certain modèle de nationalisme et qui ne se rapporte pas au Canada. Comme mon collègue et associé M. Gad Horowitz a écrit:

Le nationalisme canadien n'a rien à voir avec la race le sang et le sol... Le nationalisme canadien ne conduit pas à Auschwitz. Il éloigne tout simplement de Washington.

**[Text]**

The purpose of Canadian nationalism is not to close Canada to the world. It is to open Canada to the world by keeping it out of the United States. It is to try to build a society in North America which can avoid the monstrous mistakes of the U.S.A., not to preserve any unique set of Canadian values, but to build the good society in Canada in the future.

Is it not obvious that Canadian leaders who encourage or just permit an increasing integration with the United States, serve not the interests of humanity, but rather the interests of the most powerful and one of the most dangerous nations in the world?

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, I am sorry, again on a question of privilege. It is a very interesting discourse and it is awfully illuminating to find that a member of a so-called left wing party is mimicking the rallying cry of the original right wing leader, Sir John A. Macdonald, although he is a little behind the times in doing so, but what the devil has this got to do with the Constitution? I hope he comes to the point and tells us how we can better our Constitution to get rid of these problems that he is now illuminating.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, on the question of privilege, my friend Mr. Osler may not like the argument, but I do not think he can claim it is an irrelevant argument. I think there is a relevance. I think what the witness is trying to tell us is that in his view our constitutional structure should be such as to meet the challenge which he has presented and, while we may not agree with him, I think we should at least listen to him.

**Mr. Osler:** I want to hear the constitutional structure, Mr. Chairman. That is exactly my point.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, the witness has almost finished, and I think perhaps he will tell us the relevance more clearly before he has finished. In any event, we will have the opportunity of judging him after he has completed his presentation, both now and in the months to come.

Will you proceed, please?

**Mr. Gonick:** Mr. Chairman, it is very difficult to resist getting into the debate, but I shall do so for the very short remainder of my presentation.

Is it not obvious that Canadian leaders who encourage or just permit an increasing inte-

**[Interpretation]**

Le but du nationalisme canadien n'est pas de fermer le Canada au monde. Il est d'ouvrir le Canada au monde en l'écartant des États-Unis. Il consiste à bâtir une société en Amérique du Nord qui pourrait éviter des erreurs monstrueuses des ennemis, n'ont pas pu maintenir un ensemble unique de valeurs canadiennes, mais pour construire la bonne société au Canada dans l'avenir.

N'est-il pas évident que les leaders canadiens qui encouragent ou permettent juste une augmentation de l'intégration avec les États-Unis ne servent pas les intérêts de l'humanité mais plutôt les intérêts de la nation la plus puissante et la plus dangereuse du monde?

**M. Osler:** Monsieur le président, je regrette, mais de nouveau j'ai une question de privilège. C'est un discours très intéressant et très éclairé en ce sens qu'il montre comment un membre du parti de ce que l'on appelle la gauche copie le cri de ralliement du leader de la droite originelle, Sir John MacDonald, qu'il soit un peu en retard pour faire cela mais qu'est-ce que cela a à faire avec la constitution? J'espère qu'il en vient à ce point et nous dira comment nous pouvons améliorer notre constitution pour nous débarrasser de ces problèmes qu'il éclaire maintenant.

**M. Brewin:** Monsieur le président, sur la question de privilège, mon ami M. Osler peut ne pas aimer la discussion, mais je ne pense pas qu'il ait droit de l'appeler à un argument non pertinent. Je pense au contraire que cet argument est pertinent. Je pense que ce que le témoin essaie de nous dire est que selon la structure constitutionnelle devrait être telle qu'elle satisfasse le défi qu'il nous a présenté et, si on ne veut pas être d'accord avec lui, j pense que nous devrions au moins l'écouter.

**M. Osler:** Je veux écouter la structure constitutionnelle, monsieur le président. C'est exactement mon point.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le témoin a presque terminé et je pense qu'il peut-être il nous indiquera la pertinence plus clairement avant qu'il n'ait terminé. De toute manière, nous aurons la possibilité de juger après qu'il ait terminé son exposé, à la fois maintenant et dans les mois à venir.

Voulez-vous continuer, s'il vous plaît?

**M. Gonick:** Monsieur le président, il est très difficile de résister à entrer dans le débat mais je le ferai pendant la courte période de mon exposé.

Il n'est pas évident que les chefs canadiens qui encouragent ou juste permettent une aug-

erte]

tion with the United States, serve not the interests of humanity, but rather the interests of the most powerful and one of the most dangerous nations in the world? The point of Canadian nationalism, as Horowitz has said, is not to preserve a sovereign Canadian nation state for ever and ever, but to preserve it at least as long as the only unit capable of absorbing Canada is a larger and more terrible nationalism.

Mr. Chairman, I believe by looking south we see our own future and if we understand that we see we will have realized that it does not work, that it is ugly and wasteful and mean and paranoid.

I also believe we still have a chance in this country to create something different. The Americans are stuck with Americanism, as everybody has said. We can still choose to be something different here. We can create a society in which wealth is far more equally distributed, a society with a different set of values, emphasizing cooperation over competition and morality over materialism.

So far we have not chosen to be different. Our leaders have refused to take the decisive steps that are necessary to reclaim the effective sovereignty of this country, a prerequisite for developing a new kind of Canada. If they the will to do so, I am sure they could find the constitutional means to build a strong central government in Canada, in Ottawa, and at the same time support the national aspirations of French Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand, I believe you are the first questioner.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, before I put my question—if it can be considered a question—I want to clarify a few things.

At the very beginning of his remarks the witness suggested, I cannot remember his exact words, that this Committee in its hearings was a maneuver of the Prime Minister to save time or to do something or other that he wanted to do, some thing sinister. I must point out, in case somebody might seriously doubt to the witness, that these Committee hearings were first requested by the opposition parties and were finally agreed to by all political parties in the House of Commons, almost unanimously, all of whom I believe, suggested that these Committee hear-

### [Interprétation]

mentation de l'intégration avec les États-Unis, ne serve pas les intérêts de l'humanité mais plutôt les intérêts de la puissance la plus puissante et la plus dangereuse du monde? Le point de vue du nationalisme canadien, comme Horowitz l'a dit, n'est pas de maintenir une nation souveraine canadienne pour toujours mais de la maintenir au moins aussi longtemps que la seule capable d'absorber le Canada et à plus large et plus terrible nationalisme.

Monsieur le président, je crois qu'en regardant au sud nous voyons notre propre avenir et si nous comprenons ce que nous voyons nous réaliserons que cela ne fonctionne pas, que cela est laid, vil et paranoïde.

Je crois aussi que nous avons une chance dans ce pays de créer quelque chose de différent. Les Américains sont empêtrés dans l'américanisme comme quelqu'un l'a dit. Nous pouvons encore choisir d'être quelque chose de différent ici. Nous pouvons créer une société dans laquelle la richesse sera plus également distribuée, une société qui est un ensemble de valeur différente, qui souligne la coopération sur la compétition et la moralité sur le matérialisme.

Jusqu'à présent nous n'avons pas choisi d'être différents. Nos leaders ont refusé de prendre les mesures décisives qui sont nécessaires pour regagner la souveraineté effective du Canada, une condition préliminaire pour mettre au point une nouvelle sorte de Canada. S'ils avaient eu la volonté de le faire, je suis sûr qu'ils auraient pu trouver les moyens conditionnels de construire un Gouvernement fort central au Canada, à Ottawa, et en même temps d'appuyer les aspirations nationales des Canadiens français.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand, je crois que vous êtes la première personne à poser des questions.

M. Allmand: Monsieur le président, avant que je ne pose ma question, si cela peut être considéré une question, je voudrais éclaircir un certain nombre de choses.

Au commencement de ces remarques le témoin a dit, je ne peux me souvenir de ces mots exacts, que ce comité dans son audience était une manœuvre du premier ministre pour gagner du temps ou pour faire quelque chose qu'il voulait faire, quelque chose de sinistre. Je dois souligner, au cas où quelqu'un pourrait sérieusement écouter le témoin, que ces audiences de comité ont été demandées tout d'abord par les partis d'opposition et qu'elles ont été acceptées ensuite par tous les quatre partis politiques de la Chambre des communes presque à l'unanimité, ceci laisse à entendre



[Text]

ings would have some value. These hearings were not taken at the initiative of the Prime Minister, but from members of Parliament of all parties. My colleague from one of the opposition parties states that the Prime Minister even resisted having these hearings. I think it was both the Conservative and NDP parties who suggested it. I think this should be pointed out because the witness suggested it was some kind of political maneuver of the Prime Minister that we should be here.

Secondly, and I think I should clarify this as a representative from Quebec, the witness kept on referring to Mr. Trudeau's theory of federalism. I want to say that before I knew or even heard of Mr. Trudeau, I held similar political ideals with respect to federalism and I accept a theory of federalism which is similar to Mr. Trudeau's, but I refuse to have it labelled as Mr. Trudeau's theory. I consider it just as much mine. A lot of people in Quebec have similar points of view. It is their individual choice and it is their theory of federalism as well.

The witness referred to many problems in Canada and they were serious problems, and he asked many questions about these problems and they were serious questions, but he did not give any detailed solution. He said there is a formula, there can be a political formula, but—these are his own words—but the details have not been worked out. He talked of decisive steps to be taken, but he did not say what these decisive steps were.

Let me say this. I am here on this Committee with lots of other guys, too, to try to find out what people might suggest these details are. It is very easy to talk in general terms, but I would like to know what the details of this formula would be.

**Mr. Lachance:** On a point of order that I think should be raised as soon as possible. I think really, Mr. Chairman, that the witness has not stayed within the terms of reference of this Committee and although Mr. Brewin may think some of the witness' remarks were relevant, I do feel that having not stayed within the terms of reference of this Committee that we pass to the next witness and I so move.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You made a motion, Mr. Lachance?

[Interpretation]

que les audiences de ces comités auront quelque valeur. Les audiences n'ont pas été prises à l'initiative du premier ministre, mais à l'initiative des membres du Parlement de tous les partis. Mon collègue d'un des partis de l'opposition déclare que le premier ministre s'est même opposé à avoir ces audiences. Je pense que c'était dans le parti conservateur que le parti démocratique national les a suggérées. Je pense que ceci doit être souligné parce que le témoin a laissé entendre qu'il y avait quelque sorte de manœuvre politique de la part du premier ministre nous sommes ici.

En second lieu, et je pense que je devrais éclaircir ce point comme représentant du Québec, le témoin a continué à se rapporter à la théorie du fédéralisme de M. Trudeau. Je veux dire que avant que je ne connaisse M. Trudeau ou que je n'entende parler de lui, j'ai eu des idées en politique semblables à celles qui concernent le fédéralisme et j'accepte la théorie du fédéralisme qui est très semblable à celle de M. Trudeau, mais je refuse de voir comme la théorie de M. Trudeau. Je considère autant la mienne. Un grand nombre de gens du Québec ont des points de vue similaires. C'est leur choix individuel et leur théorie du fédéralisme également.

Le témoin a indiqué de nombreux problèmes au Canada et il s'agissait de problèmes sérieux et il a posé de nombreuses questions sur ces problèmes et c'étaient des questions importantes, mais il n'a donné aucune solution en détail. Il a dit lui-même qu'il y avait une formule, qu'il peut y avoir une formule politique, mais et ceci sont ces propres mots, les détails n'ont pas été encore élaborés. Il a parlé de mesures que l'on doit prendre, mais il n'a pas dit de quelle sorte de mesures concrètes il s'agit.

Laissez-moi vous dire ceci, je fais partie de ce comité avec ou d'autres personnes pour essayer de trouver quel sont les détails. C'est très beau de parler en termes généraux, mais j'aimerais connaître les détails de cette formule sera.

**M. Lachance:** Sur un point du règlement qui je le pense devrait être soulevé aussitôt que possible, je pense réellement, monsieur le président, que le témoin n'est pas resté dans le cadre de son mandat et qu'il faut que le cadre de son mandat et qu'il faut que le cadre de son mandat puisse penser que certaines des remarques du témoin étaient pertinentes, mais le fait que n'étant pas resté dans les termes du mandat de ce comité que nous devons passer au prochain témoin. Et je le propose ainsi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous avez fait une motion, monsieur Lachance?

[texte]

**Mr. Lachance:** I made a motion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lachance, I understand, has moved that at this point we proceed to the next witness.

**Mr. Gonick:** This is participatory democracy, a very good example of it.

**Mr. Lachance:** I do not think it is debatable, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not think this was a motion to adjourn, so I believe this would be a motion which is debatable and I will, therefore, hear other members on it. Mr. Allmand?

**Mr. Allmand:** I was just about to finish. Let me say that I feel the problems referred to by the witness are relevant to the Constitution. I think the questions he asked are relevant to the Constitution. My only complaint is that he did not give me any help in solving those problems or answering those questions. That is all I have to say. I think much of what he said is relevant, but it was unfortunate that he had to deal in personalities. I think some of what he said was incorrect, but nevertheless, I think he was relevant.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Excuse me. I think Mr. Brewin is ahead of you, Mr. Osler.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I regret that no motion has been made. I think there are several members here who do not agree with what the witness has said nor do they particularly admire his form of presentation, but they should be given a full opportunity to be examined on what he said. What he said is relevant and important, and should be considered by this Committee. I hope this motion will not be rejected.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler?

**Mr. Osler:** Very much along the lines of Mr. Brewin's comments, I wish to ask the Chairman if a seconder had come forward. If not, I guess there is no need to waste any more time...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** A seconder is not necessary for any motion in a committee.

**Mr. Osler:** Then I will speak against the motion.

[Interprétation]

**M. Lachance:** J'ai présenté une motion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lachance, d'après ce que je comprends, a proposé à ce point que l'on passe au témoin suivant.

**M. Gonick:** C'est ce qu'on appelle la démocratie de participation et s'en est un très bon exemple.

**M. Lachance:** Je ne pense pas que ceci puisse relever d'un débat, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne pense pas que se soit une motion ajournée, aussi je pense que se serait une motion qui est débattable et je vais entendre donc d'autres membres à ce sujet. Monsieur Allmand?

**M. Allmand:** J'allais juste terminer. Laissez-moi dire que selon moi les problèmes auxquels se rapporte le témoin se rapportent à la constitution. J'estime que les questions qu'il a demandées se rapportent à la constitution. Ma seule plainte est qu'il ne m'est donné aucune aide pour résoudre les problèmes ou pour répondre à ces questions. C'est tout ce que j'ai à dire. Je pense que beaucoup de ce qu'il a dit était pertinent, mais c'est malheureux qu'il se soit mêlé de personnalité. Je pense qu'une partie de ce qu'il a dit était inexacte mais néanmoins je pense que c'était pertinent.

**M. Osler:** Monsieur le président...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi. Je pense que M. Brewin passe avant vous, M. Osler.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je regrette que cette motion ait été présentée. Je pense qu'il y a plusieurs membres ici qui ne sont pas d'accord avec ce que le témoin a dit et qu'ils n'admirent pas particulièrement sa forme d'exposé, mais on devrait lui donner une possibilité entière d'être examiné sur ce qu'il dit. Ce qu'il dit est pertinent et important et devra être étudié par ce comité. Je pense que cette motion sera rejetée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler?

**M. Osler:** Pour continuer sur la ligne tracée par M. Brewin, je voudrais demander au président si un deuxième parrain s'est manifesté. Sinon, j'estime qu'il n'y est pas besoin de perdre du temps à...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Un second parrain n'est pas nécessaire pour aucune motion au comité.

**M. Osler:** Alors je parlerai contre la motion.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would just ask Mr. Lachance, in view of the fact that some of his colleagues have already indicated dissent, whether he would want to withdraw his motion. It might be quicker to do that than to...

**Mr. Lachance:** I still believe in it, Mr. Chairman. I fail to see there were any good suggestions about the Constitution. Some remarks were certainly irrelevant and I think the statement was not within the terms of reference of this Committee. Those are my reasons for the motion and I want to leave it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I certainly think you are right in saying that the witness did not make specific constitutional proposals, but it has been argued by the members that his proposals are, in general, relevant. Perhaps you would like to make your statement as an expression of view, rather than as a motion, to indicate you disapprove of our continuing to question him, but if you want to pursue it as a motion, then of course, I must present it to the meeting.

**Mr. Lachance:** I would ask you Mr. Chairman to present the motion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry, you are asking me to do what?

**Mr. Lachance:** To present the motion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You are asking me to present it as a motion.

All those in favour of Mr. Lachance's motion to proceed to the next witness raise their hands. Those opposed?

Motion negatived.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** I think my question would be to ask for the details of the formula, but the witness has said they are not worked out. He suggested in a general way, some kind of special status for Quebec with a strong central government. Many people would be susceptible to receive some formula, but they keep asking for the details and I am still looking for the details of such a formula. I would welcome it being sent in writing or in any other form to this Committee before we make our report.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth, would you use the live microphone, please?

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais demander à M. Lachance, du fait que certains de ces collègues ont déjà indiqué leur désaccord, s'il voudrait retirer sa motion, ce pourrait être plus rapide à faire que de...

**M. Lachance:** Je crois encore en ma motion monsieur le président. Je ne vois pas qu'il ait eu de bonnes suggestions concernant la constitution. Certaines remarques n'étaient nullement pertinentes. Et je pense que la déclaration n'était pas dans le cadre du mandat de ce comité. Tels sont mes raisons pour la motion, et je veux la laisser.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense certainement que vous avez raison lorsqu'il vous dites que le témoin n'a pas fait de propositions spécifiques sur la constitution, mais les députés ont estimé que ces propositions sont en général pertinentes. Peut-être aimeriez-vous faire votre déclaration comme l'expression de votre point de vue, plutôt que comme une motion, pour indiquer que vous êtes en désaccord avec notre manière de continuer à questionner, mais si vous voulez continuer en tant que motion, et bien naturellement, je devrais la soumettre à la réunion.

**M. Lachance:** Je vous demanderais monsieur le président de présenter la motion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je regrette, vous me demandez de faire quoi?

**M. Lachance:** De présenter la motion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous me demandez de la présenter comme une motion?

Tous ceux qui sont en faveur de la motion de M. Lachance de passer au prochain témoin lèvent la main. Ceux qui sont opposés?

La motion est rejetée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Je pense que ma question concerne les détails de la formule, mais le témoin a dit que ceci n'avait pas encore été élaboré. Il a suggéré d'une manière générale une sorte de statut spécial pour le Québec avec un fort gouvernement central. Bien des gens seraient susceptibles de recevoir une formule, mais ils persistent à demander quels sont les détails, j'attends toujours les détails d'une telle formule. Je désirerais qu'elle soit envoyée par écrit ou sous une autre forme au comité avant que nous ne fassions notre rapport.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth, voudriez-vous utiliser le microphone en direct, s'il vous plaît?



arte]

**Mr. Hogarth:** I had not indicated, Mr. Chairman, that I wished to ask any questions. However, I would like to say I am absolutely amazed with the country in the hell of a mess this witness has indicated, that he went from provincial politics instead of coming to us nationally.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lachance, did you want to make further comments?

**Mr. Lachance:** No, I made my point, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, in contrast to what a lot of the members of this Committee seem to feel, I consider Mr. Gonick has made some very important points which need to be considered by this Committee.

Whether or not members wish to allow themselves to become distracted by the non-essential elements of this brief, is their problem, but I consider the general format of the Constitution which Mr. Gonick has presented is which is one allowing for a different arrangement for the Province of Quebec so as to permit a more central administration and a law-making body for the other nine provinces of this country, is one of the obvious merits of the Constitution that this Committee must examine. I think Mr. Gonick has put before us one of the major reasons in support of that sort of Constitution, and that is the inability of the current Constitution to promote the realization of those goals which are recognized as distinctly Canadian. I wish members would address themselves to that issue. I think it is an extremely important question.

To realize, as do most of us who are thinking about the Constitution, Mr. Gonick, you probably do not have hard and fast specific proposals about how that form of Constitution could be realized.

This morning, Professor Donnelly suggested an approach to us which could conceivably establish it if your assessment of the aspirations of the country is accurate. I think his specific proposal was that the powers allocated to the Constitution be delegable on a bilateral basis. If your assessment of the mood of the country is correct, that would ultimately result in the sort of Constitution which you are implicitly advocating. Is that the approach you would see as being the reasonable one to take in the Constitution or would you advocate a Constitution which has a rigid definition of powers, a specific mention of the

[Interprétation]

**M. Hogarth:** Je n'ai pas indiqué, monsieur le président, que je désire poser des questions. Toutefois, j'aimerais dire que je suis absolument étonné de voir le pays dans un gâchis tel que celui que le témoin a indiqué, quand il a étudié la politique des provinces, au lieu de venir nous aider sous le plan national.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lachance, est-ce que vous voulez faire d'autres commentaires?

**M. Lachance:** Non, j'ai dit ce que j'avais à dire, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** Monsieur le président, en opposition avec ce que certain nombre de députés estiment, je considère que M. Gonick a fait des déclarations très importantes qui ont besoin d'être étudiées par le comité.

Oui ou non les députés veulent porter leur attention sur les éléments non essentiels de ce mémoire, c'est leur problème, mais je considère que le format général de la constitution que M. Gonick nous a présenté et qui demande un arrangement différent pour la province de Québec de manière à permettre une administration plus centrale pour les 9 autres provinces du Canada, est un des modèles évident de la constitution que ce comité doit examiner. Je pense que M. Gonick nous a présenté une des raisons principales pour appuyer cette sorte de constitution, et c'est l'impossibilité de la constitution actuelle de promouvoir la réalisation des luttes qui peuvent être reconnues comme distinctement canadiennes. Je désire que les députés s'intéressent directement à cela car je pense que c'est une question très importante.

Je pense, comme le font la plupart d'entre nous qui pensent à la constitution, monsieur Gonick, que vous n'avez pas de propositions spécifiques au sujet de la manière dont on pourrait atteindre cette forme de constitution.

Ce matin, M. le professeur Donnelly m'a suggéré une manière d'aborder le problème qui pourrait atteindre ce but si votre estimation des aspirations du pays sont exactes. Je pense que sa proposition spécifique était que les pouvoirs alloués par la constitution puissent être délégués sur une base bilatérale. Si votre estimation de l'humeur du pays est exacte, ceci aboutirait à la sorte de constitution que vous recommandez implicitement. Est-ce cela la manière d'envisager le problème que vous estimez raisonnable ou recommanderiez-vous une constitution qui a une définition rigide des pouvoirs, une mention spécifique de l'ar-

[Text]

different arrangement for Quebec, and less flexibility?

**Mr. Gonick:** The thrust of my argument is that before you can get down to the nitty gritty of any constitutional arrangement, you have to decide the general approach, the proper functional distribution of powers between the federal government and the provinces, taking into account the special needs of the Province of Quebec as a homeland of people.

• 1600

I suggest that at this point it is not important. The hang-up, the obstacle to further discussion is not the fact that specific, detailed mechanisms have not been worked out. I suggest to you that any decent political scientist such as Professor Donnelly and many others, if there were a will to proceed on this basis, could come up with alternative formulas and formats to develop a new arrangement provided it would strengthen Ottawa rather than weaken it, and at the same time not invade the specific rights and jurisdictions of Quebec as they continue to demand, and I say with good reason, they continue to demand these rights for themselves. So I will not accept the criticism of my presentation that I have not made a specific, mechanical proposal. What I am saying is that your Committee has to come to grips with an entirely alternative suggestion or direction. When your Committee has said we are interested in this particular alternative direction based on this different assessment of Canada's problems and the way to deal with them, then I, among many others, would be delighted to come forward with specific detailed mechanical means by which this new formula could be implemented.

**Mr. Rowland:** That is all very well but before any group examining the constitution can come to a determination that is what they want to do, they also have to have some indication that it is possible, and that is the only question I am putting to you now. I am not asking for the constitution. I am simply asking whether you see it as being best accomplished—assuming that we determine that this is the direction which we want the constitution to take and I am very much of that mind—if that is the direction we want the constitution to take, is it best accomplished through a flexible arrangement for the distribution of powers or is it best

[Interpretation]

rangement différent concernant le Québec, moins de souplesse?

**M. Gonick:** Le point de mon argument est avant que vous en veniez au détail de tout arrangement constitutionnel, vous devez décider la manière générale de l'aborder, la propre distribution fonctionnelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, en tenant compte des besoins spéciaux de la province de Québec en tant que patrie de ses habitants.

Je pense qu'à ce stage ce n'est pas important. Je crois, l'obstacle à d'autres discussions ce n'est pas le fait que les mécanismes précis et détaillés aient été établis. Je vous dirai qu'un tout spécialiste sérieux en sciences politiques, comme le professeur Donnelly et plusieurs autres, si la volonté de continuer sur cette base était manifestée, pourrait offrir comme alternative des formules et des plans pour l'élaboration d'un nouvel arrangement pourvu qu'il renforce l'autorité d'Ottawa plutôt qu'il ne l'affaiblisse, et en même temps éviter d'empiéter sur les droits spécifiques des juridictions du Québec comme les représentants de cette province continuent à demander, et je dis avec bonne raison, qu'ils continuent à demander que ces droits leur soient laissés. Aussi je n'accepterai pas la critique formulée contre mon exposé, à savoir que je n'ai pas présenté une proposition précise et précise. Ce que je dis, mais que votre Comité doit trouver une proposition ou une direction nouvelle comme alternative. Lorsque les membres de votre Comité ont dit que nous sommes intéressés à cette direction particulière comme alternative, fondée sur une évaluation différente des problèmes du Canada et de la façon de les traiter, alors moi-même, parmi plusieurs autres, serais heureux de présenter des moyens pratiques précis et détaillés en vertu desquels cette nouvelle formule pourrait être appliquée.

**M. Rowland:** J'approuve votre déclaration, mais avant que tout groupe étudiant la constitution puisse arriver à définir ce qu'il doit faire, il doit également avoir certaines indications prouvant que c'est possible, et c'est la seule question que je vous pose présentement. Je ne demande pas une nouvelle constitution. Je demande simplement si à nos yeux elle est plus efficace en supposant que nous définissons que c'est bien l'orientation que nous désirons la voir suivre et c'est mon opinion; si c'est l'orientation que nous voulons voir suivre la constitution, un arrangement souple de la distribution des pouvoirs est-il le meilleur moyen de l'obtenir, ou une définition

te]  
 eived through a rigid definition of the distribution of powers?

**Mr. Gonick:** I have not seen Professor Donnelly's brief but my general attitude is that we need a flexible constitution. I think most people of the world would want a flexible constitution which would allow them to respond to the changes that occur within their country. I think it is just common sense that you would want to keep it as flexible as possible along these general lines.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Professor Gonick, I cannot refrain from asking a question myself. If I have the words to the right you referred to our southern neighbour as ugly, wasteful, and so on. I recall reading an article by you in your magazine some months back that the only reason you were opposed to the United States was because it was not socialist. Is this really the whole argument is about?

**Mr. Gonick:** I have never argued that my opposition to the U.S. is because it is not socialist. If the Committee would permit me some time I could give you my general critique of the United States of America.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. I was just interested in knowing if this were the basis of your position.

**Mr. Gonick:** I would say that I am, together with many, many other Canadians who are socialists, appalled at the direction that our country is taking. You do not have to be a socialist to be aware of the dangers occurring in that country.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I did want to get your general disposition on that but I just wondered about the statement in yours which I read.

**Mr. Gonick:** You did not read that statement.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well that's my recollection, but I will check my notes when I get back to Ottawa. Mr. Marceau, I had a question.

**Mr. Marceau:** Monsieur le président, je n'aurais tellement de questions à poser, mais je ne suis en droit d'intervenir en tant que représentant d'une circonscription du Québec. C'est la première fois que j'entends un témoin

[Interprétation]

rigoureuse de la distribution des pouvoirs serait-elle la meilleure solution?

**M. Gonick:** Je n'ai pas vu le mémoire du professeur Donnelly, mais je pense que nous avons besoin d'une constitution souple. Je pense que la plupart des nations devraient avoir une constitution souple qui leur permettrait de faire face aux changements qui se manifestent à l'intérieur de leurs pays. Je pense que c'est juste une question de bon sens que de vouloir la garder aussi souple que possible dans ce cadre général.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gonick, je ne peux m'empêcher de vous poser une question. Si je cite vos paroles fidèlement, vous avez parlé de notre voisin du Sud comme étant mauvais, gaspilleur et autres qualificatifs de ce genre. Je me souviens, il y a quelques mois, avoir lu dans votre magazine un article dont vous êtes l'auteur et dans lequel vous disiez que l'unique raison de votre opposition aux États-Unis était que ce pays n'était pas socialiste. Est-ce vraiment le fondement de tout votre argument?

**M. Gonick:** Je n'ai jamais dit que j'étais contre les États-Unis parce que ce pays n'était pas socialiste. Si votre Comité m'accordait le temps nécessaire, je pourrais vous exposer ma critique générale des États-Unis d'Amérique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, je désirais simplement savoir si c'était le fondement de votre position.

**M. Gonick:** Je dirais, de même que plusieurs Canadiens qui ne sont pas socialistes, que je suis épouvanté de l'orientation que suit ce pays. Il n'est pas nécessaire d'être socialiste pour se rendre compte des dangers qui se manifestent dans ce pays.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne voulais pas obtenir votre opinion générale, sur cette question mais le contenu de votre article m'a intrigué.

**M. Gonick:** Vous n'avez pas lu une telle déclaration.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Eh bien, c'est ce dont je me souviens, mais je consulterai mes dossiers lorsque je retournerai à Ottawa. Monsieur Marceau, vous aviez une question à poser.

**Mr. Marceau:** Mr. Chairman, I don't have many questions to ask, but I think that as a representative of a constituency in the Province of Quebec, I am entitled to barge in. This is the first time that I hear a witness making



## [Text]

faire un exposé qui fait preuve d'une telle étroitesse d'esprit et de partisanerie politique devant une commission parlementaire.

Nous sommes venus, ici, à Winnipeg, en vue de recueillir des commentaires sur une réforme éventuelle de la Constitution et entretenir un dialogue avec nos amis canadiens du Manitoba. En tant que Québécois, je suis profondément déçu de l'attitude de ce témoin qui laisse supposer que les Québécois ne veulent pas demeurer à l'intérieur du Canada et veulent absolument se séparer de l'entité canadienne. Je m'inscris en faux contre cette affirmation qui est complètement ridicule, insensée et sans fondement.

Le résultat des dernières élections au Québec témoigne de l'intérêt des Canadiens d'expression française du Québec à l'égard de l'entité canadienne, et je crois que le témoin ne peut nullement parler au nom des gens du Québec dont il semble ignorer les idées et les aspirations. Qu'il vienne au Québec voir ce qui s'y passe; il sera le premier à reconnaître que ce qu'il vient d'affirmer est faux. Je ne suis pas venu ici pour voir jusqu'à quel point l'autorité du Gouvernement est attaquée et espère que les autres exposés que nous entendrons nous feront oublier cette mésaventure.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Marceau. I think that is a statement rather than a question so I will proceed to Mr. Osler who is the next questioner.

**Mr. Osler:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Gonick:** I am not permitted to comment on a comment?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It does not seem to me that it is an appropriate comment. It is an expression of opinion rather than a question. If you feel that you should comment upon it I am prepared to allow you to comment. Do you want to comment on that further, Professor Gonick?

**Mr. Gonick:** Well, just very, very briefly. I am the last one, or anyone in English Canada is the last one, to speak for Quebec, a sentiment which I strongly oppose as French Canada must speak for itself. I can only comment as an observer, and I observe that whether we are talking about Mr. Lesage or Mr. Johnson or Mr. Bertrand or Mr. Bourassa or Mr. Lévesque there is something these men have in common. They have many things completely different but they have something in common and it is that they are fearful for the survival of French Canada as an identifica-

## [Interpretation]

a presentation before a parliamentary committee showing such narrow-mindedness and political bias. We came to Winnipeg, in order to obtain some comments on the possible reform of the Constitution and to maintain a dialogue with our Canadian friends from Manitoba. As a Quebecker, I am strongly disappointed with the attitude of this witness which gives the impression that Quebeckers do not wish to remain within Confederation; and wish, by all means, to break away from the Canadian entity. I refute this assertion which is completely ridiculous, absurd and groundless.

The results of the last elections in Quebec province illustrate the sympathy French speaking Canadians in Quebec province have for the Canadian entity. And I think this witness is in no position to speak on behalf of Quebeckers whose ideas and aspirations he does not seem to know. Let him come to Quebec and see what is happening over there. He will be the first to acknowledge that what he has just asserted is not true. I have not come here to see to what extent the authority of the Government is questioned and I hope the other representations we shall hear will make us forget this bad experience.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Marceau. Je pense qu'il s'agit plutôt d'une déclaration que d'une question, aussi donnerai à M. Osler qui est le suivant sur la liste.

**M. Osler:** Merci, monsieur le président.

**M. Gonick:** Ne puis-je pas faire une remarque sur cette déclaration?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne pense pas que cette remarque soit pertinente. Il s'agit plutôt de l'expression d'une opinion que d'une question. Si vous avez le sentiment que vous devez faire une remarque là-dessus je suis disposé à vous en accorder la permission. Désirez-vous faire une remarque à ce sujet, monsieur Gonick?

**M. Gonick:** Eh bien, je serai très bref. Je suis le dernier et tout Canadien de langue anglaise est le dernier à pouvoir parler en nom du Québec, car à mes yeux, les Canadiens de langue française doivent quand même exprimer leurs opinions. Je ne peux faire de remarques en tant qu'observateur, j'observe qu'il s'agisse de M. Lesage ou de M. Johnson ou de M. Bertrand, de M. Bourassa ou de M. Lévesque, ces hommes ont quelque chose en commun. Ils diffèrent complètement sur plusieurs points, mais ils ont quelque chose en commun et c'est le fait qu'ils cra-

arte]

culture in language and so forth, and they  
ist that in order to survive they must have  
re and more jurisdictions which they can  
ontrol so that programs can be done in the  
style of Quebec and in the language of  
Quebec and so on and so forth. This is not  
vocating separatism. I did not say that all  
se people are advocating separatism or  
t a French Canada advocates separatism,  
this is a strong sentiment in Quebec and  
comes from many, many different people  
d many different leaders who in other  
pects may differ from each other.

he Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr.  
er.

Mr. Osler: I just have one question that  
be a little redundant in view of the line  
my colleague from Selkirk took, but then  
ay not. I am not being facetious as I do  
think that Mr. Gonick was being face-  
s, but if we assume for the moment that  
a present Prime Minister has been as bad,  
scheming and as clear-headed in his inten-  
ts as Mr. Gonick states that he has been,  
ld it not then be possible if one had a  
erent Prime Minister and a different govern-  
ment to reverse the process. If the process  
be moved one way would it not be possi-  
for it to be moved another way under the  
ent constitution? Do we need constitu-  
tional reform to usurp the dealings of a sinis-  
man? The thrust of part of your argument  
e that this had been very much a personal  
ovement and I wonder whether it is  
ssary to change the constitution or just  
nge the man. I am advocating neither. I  
et your view.

Mr. Gonick: If I gave the impression that I  
ught Mr. Trudeau was a sinister individual  
is certainly not my intent. I tried to give  
impression that I thought Mr. Trudeau  
a very strong willed person who knew  
actly what he wanted and knew how to get  
nd he is proceeding to do that in his  
stitutional debates. I have full respect for  
in that regard. I think that our constitu-  
as it exists is quite flexible and has been  
ing away from the original division of  
ers because it was necessary to do so, to  
powers of the federal government, which  
e should not have in order to solve real  
blems which provinces could not solve and  
a Mr. Trudeau is trying to move back to  
original legalistic interpretation of what

[Interprétation]

gnent pour la survivance du Canada français  
en tant que culture identifiable à cause de la  
langue et autres éléments et ils insistent qu'a-  
fin de ne pas disparaître, ils doivent obtenir  
plus de juridiction, qu'ils contrôleront afin  
que les programmes soient élaborés conformé-  
ment au style de vie de la province de  
Québec, dans la langue de cette province et  
autres choses de ce genre. Ce n'est pas une  
manifestation d'esprit de séparatisme. Je n'ai  
pas dit que toutes ces personnes préconisaient  
le séparatisme ou que le Canada français pré-  
conise le séparatisme, mais c'est un sentiment  
qui se manifeste ouvertement dans le Québec  
et on le retrouve chez beaucoup de gens et  
chez beaucoup de leaders qui, à d'autres  
égards, ont des opinions différentes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur  
Osler.

M. Osler: J'ai juste une question à poser  
qui peut paraître assez superflue en vue de la  
voie qu'a suivie mon collègue de Selkirk. Je  
ne plaisante pas présentement comme je ne  
pense pas que M. Gonick plaisantait, mais si  
nous supposons pour le moment que le pre-  
mier ministre actuel a été aussi mauvais,  
aussi calculateur et aussi habile dans ses  
intentions comme l'a déclaré M. Gonick, ne  
serait-il pas alors possible si nous avions un  
autre premier ministre et un autre gouverne-  
ment, de changer la situation. Si la situation  
peut être orientée dans un sens, ne serait-il  
pas possible de la réorienter dans un autre  
sens, dans le cadre de la présente Constitu-  
tion? Avons-nous besoin de réformes constitu-  
tionnelles pour contrecarrer les tractations  
d'un homme sinistre? La portée d'une partie  
de votre argument, c'est qu'il en est person-  
nellement responsable et je me demande s'il  
est nécessaire de changer la Constitution ou  
simplement de remplacer l'homme. Je ne pré-  
conise aucune des deux mesures, je désire  
obtenir votre opinion.

M. Gonick: Si j'ai donné l'impression qu'à  
mon avis M. Trudeau est un individu sinistre,  
ce n'est certainement pas mon intention. J'ai  
tenté de donner l'impression, à mon avis, que  
M. Trudeau est un homme très volontaire qui  
savait exactement ce qu'il voulait et savait  
exactement comment l'obtenir et c'est ce que  
...qu'il va faire au cours de ces débats con-  
stitutionnels. J'ai beaucoup de respect pour lui  
à cet égard. Je pense que notre constitution  
sous sa forme actuelle est très flexible et  
qu'elle s'est écartée de divisions initiales des  
pouvoirs parce qu'il était nécessaire de le  
faire, de muter des pouvoirs du gouvernement  
fédéral, qu'ils n'ont pas pu avoir et qui leur  
fut conférés en vue de résoudre les problèmes  
réels que les provinces n'arrivaient pas à

[Text]

that constitution originally meant. Now you know you can move a lot within our existing constitution. My concern is not whether we have a new constitution or the old constitution but whether or not it is possible to create a strong government in Ottawa which can deal effectively with real problems and at the same time satisfy the national aspirations of Quebec. I think we probably need a new constitution to do so. I do not think we are going to get that kind of constitution out of the present government.

**Mr. Osler:** The sort of thing that is worrying me is that as I read the historical circumstances there was all sorts of power with the central government originally, and this was eroded chiefly through the courts and sometimes by the people themselves. For instance, in Manitoba itself the federal government at one time moved to protect what it interpreted to be the inalienable rights of Manitoba. It got slapped down by Manitoba ignoring its move and also got repudiated by the people for doing so. Now do you really believe if you amend the constitution the same process would not occur all over again?

**Mr. Gonick:** I agree with you that it is a continuous process and it should be a continuous process and what you want is a constitution which gives you the right direction but which is flexible enough to allow for a lot of leeway which you have to have.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, we have a good many witnesses yet and it is already 4.15. I think this might be an appropriate time to move on to the next witness. Before calling the next witness are there any comments from the floor? Would you go to the microphone please and spell your name as well as giving it to us.

**Mr. Richard A. C. Brown:** Mr. Chairman, I would like to make a comment about Professor Gonick's statements on the need for a constitution. I firmly believe that we need a new constitution, not only because of the needs of the country, but because the nations of the world, governments and businesses, everybody, is crying for new ideas, not only in ordinary every day affairs and in social conditions, but in how the people of the world

[Interpretation]

résoudre, elles-mêmes et que M. Trudeau essaie de revenir à l'interprétation légale initiale de ce que prévoit initialement la Constitution. Or, vous savez que vous pouvez effectuer beaucoup de mutations dans le cadre de la présente constitution. Ma préoccupation n'est pas d'établir une nouvelle constitution ou de conserver l'ancienne, mais de décider s'il est possible ou non d'établir un gouvernement fort à Ottawa qui peut s'attaquer efficacement aux problèmes réels tout en satisfaisant les aspirations nationales du Québec. Je pense que nous avons probablement besoin d'une nouvelle constitution pour accomplir cela. Je ne pense pas que le gouvernement actuel nous accordera ce genre de constitution.

**M. Osler:** Le genre de chose qui me préoccupe c'est qu'en lisant les circonstances historiques, j'ai découvert qu'initialement le gouvernement central détenait toutes sortes de pouvoirs et que principalement les tribunaux et quelquefois les particuliers eux-mêmes ont été la cause de leur érosion. Par exemple, au Manitoba lui-même à un moment, le gouvernement fédéral a agi pour protéger ce qu'on lui a dit, représentait les droits inaliénables du Manitoba. Il s'est vu repoussé par les Manitobains, ignorants de son action, et éliminé par les particuliers, pour avoir agi de la sorte. Croyez-vous réellement que si vous modifiez la constitution, le même phénomène ne se produira pas à nouveau?

**M. Gonick:** Je suis d'accord avec vous qu'il s'agit d'un phénomène continu et qu'il doit l'être, et que vous avez besoin d'une constitution qui vous indique la bonne direction mais qui est assez souple pour vous accorder toute la coudée franches que vous devez avoir.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, plusieurs autres témoins doivent comparaître devant nous et il est déjà 4.15. Je pense qu'il est peut-être opportun de passer au témoin suivant. Avant d'appeler le témoin suivant, y a-t-il des remarques? Les membres de l'assistance voudraient-ils faire des remarques? Voulez-vous vous approcher du microphone, vous plaier et épeler votre nom et nous donner.

**M. Richard A. C. Brown:** Monsieur le président, je voudrais faire une remarque au sujet de la déclaration du professeur Gonick concernant le besoin d'une constitution. Je crois fermement que nous avons besoin d'une nouvelle constitution, non seulement à cause des besoins de notre pays, mais parce que toutes les nations, les gouvernements et les entreprises, tout le monde réclame à grands cris de nouvelles idées, pas seulement dans le



going to handle things in the future. So our country to be able to get together and let the people discuss this matter I think is one of the most wonderful things that has happened to Canada.

Regarding the point of the needs, as Professor Gonick was claiming, of Quebec and the needs of the rest of Canada, I think if you consider what has been going on recently there are many different ideas about what is needed, not only for all of Canada, but for Canada outside of Quebec. Much has been written in the newspapers and said on the radio and TV about corridors and a western corridor and Saskatchewan and I even read of a comment by an individual in Manitoba, I believe it was a professor, who wanted Canada or Manitoba to take a part of Minnesota. I think with so many different ideas going on there is also another idea which I consider more important than any of those. It is that the provinces we have today are each wonderful provinces that have not had their resources publicized enough and have been a little too ready to take the control that Ottawa offers to give and that business from outside interests offer to give.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Brown. Are there any other comments? Gentlemen I would thank Professor Gonick for appearing before me. I am not sure whether in the light of your comments I can thank him for his actual presentation but at least I thank him for coming to appear before us.

I would invite Mr. Eagle to come forward for the Manitoba Metis Federation. He will be followed by Miss Garlick, Mr. Bellows and Mr. Ross, and then after that we will hear as many others as we can. Mr. Tom Eagle is the Vice-President of the Manitoba Metis Federation and I would invite him to make his presentation to us. Mr. Eagle.

**Mr. Tom Eagle (Vice-President, Manitoba Metis Federation):** Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the Committee. I am not really too sure whether I want to make this presentation after what has happened to the previous speaker. I would just like to say that I think if we are going to have constitutional reforms then you must be prepared to listen to what we have to say—

### [Interprétation]

domaine de la vie des affaires quotidiennes et des conditions sociales, mais dans la façon que les peuples aborderont les problèmes à l'avenir. Aussi, dans le cas de notre pays, pouvoir se réunir et faire les gens discuter cette question, est à mon avis une des choses les plus admirables qui puissent nous arriver au Canada.

En ce qui concerne la question des besoins du Québec et ceux du reste du Canada, comme l'a dit le professeur Gonick, je pense que si vous tenez compte de ce qui s'est passé récemment, il existe plusieurs idées différentes sur ce qui est nécessaire, pas seulement pour tout le Canada, mais pour le reste du Canada en dehors du Québec. On a beaucoup écrit dans les journaux et beaucoup parlé à la radio et à la télévision de corridors, d'unions des provinces de l'Ouest et de la Saskatchewan et j'ai même lu un commentaire d'un particulier du Manitoba, je crois qu'il s'agissait d'un professeur, qui voulait que le Canada ou le Manitoba s'empare d'une partie du Minnesota. Je pense que parallèlement à tant d'idées différentes qui sont exprimées, il y a également une autre idée que je considère plus importante que toutes les autres. A savoir que les provinces que nous avons aujourd'hui sont chacune admirables et on n'a pas fait assez de publicité au sujet de leurs ressources et sont un peu trop disposées à prendre le contrôle que leur offre Ottawa et celui des affaires qu'offrent les capitaux venant de l'extérieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur Brown. Y a-t-il d'autres commentaires? Messieurs, je remercie le professeur Gonick d'avoir comparu devant nous. Je ne suis pas sûr si à la lumière de vos commentaires je peux le remercier de la prise de son exposé, mais au moins je le remercie d'avoir comparu devant nous.

J'invite M. Eagle le représentant de la Fédération des Métis du Manitoba à avancer. Il sera suivi de M<sup>lle</sup> Garlick, de M. Bellows et M. Ross et après nous écouterons autant de témoins que nous le pourrons. M. Tom Eagle est le vice-président de la Fédération des Métis du Manitoba et je l'invite à nous adresser son exposé. Monsieur Eagle.

**M. Tom Eagle (vice-président de la Fédération des Métis du Manitoba):** Merci, monsieur le président et messieurs les membres du Comité. Je ne suis pas très sûr si je désire faire cet exposé après ce qui est arrivé et à celui qui m'a précédé. Je voudrais simplement dire qu'à mon avis, si nous devons adopter des réformes constitutionnelles, alors vous devrez être disposés à écouter ce que nous

[Text]

you people must be prepared, regardless of political philosophies. On that basis...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think the Committee has just demonstrated its willingness to do that.

**Mr. Eagle:** I am not too sure about that. It is debatable. However, on behalf of the President of the Manitoba Metis Federation, and the people of the organization, I would like to take this opportunity to appear before you and give you our views on what we think might be changed so that we, as a minority group, can benefit from this hearing.

First of all, I would like the Committee, Mr. Chairman, to have a very quick look at history because I am going to skip through this. I do not want to prolong the sitting and I would ask you to just take a look at the history we wrote up. I think it is very important that you know this history before we start communicating with one another.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We will take a moment just to read over the first two pages of this brief and this will be attached also to today's Proceedings so you will not be losing anything by not reading it. We will just take a moment ladies and gentlemen to read the first two pages of the Metis brief. I will just assume that we all read at the same speed.

Would the Clerk distribute the copies of the brief on the question period because we are obviously going to run overtime.

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, on a point of order, I wonder if we cannot have these briefs passed out beforehand. We had nothing before the last speaker and I notice that after he had finished and walked away briefs were being passed out. I do not think this is fair to members of this Committee. I think we should have these briefs prior to this so that the words are there in front of us when we have the question period.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** He does have some more which he will get for us.

**Mr. Eagle:** I would like to say that I passed out approximately 25 briefs before I sat down.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, on a further point of order I think it is almost time that we got together and established some ground

[Interpretation]

avons à dire, ceci sans tenir compte des conceptions politiques. Sur cette base...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que le Comité vient de montrer qu'il consent à le faire.

**M. Eagle:** Je n'en suis pas très sûr, c'est discutable. Néanmoins, au nom du président de la Fédération des Métis du Manitoba, des membres de cette organisation, je voudrais profiter de l'occasion de comparaitre devant vous pour vous exposer nos vues sur ce qui, à notre avis, pourrait être changé afin que nous puissions entendre le groupe minoritaire tirer profit de cette audience.

Tout d'abord, je voudrais que les membres du Comité, monsieur le président, considèrent brièvement notre histoire parce que je ne m'attarderai pas. Je ne tiens pas à prolonger la séance, et je voudrais simplement vous demander de parcourir notre histoire que nous avons rédigée. Je pense qu'il est très important que vous la connaissiez avant que nous ne commencions à discuter.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous prendrons un instant juste pour parcourir les deux premières pages de ce mémoire et ce sera ajouté au procès-verbal d'aujourd'hui, aussi vous ne perdrez rien en ne le lisant pas. Mesdames et messieurs, nous prendrons quelques instants pour lire les deux premières pages du mémoire des Métis. Je suppose simplement que nous lisons à la même vitesse.

Le greffier peut-il distribuer des exemplaires du mémoire.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, je fais un appel au règlement, et je me demande si nous ne pouvons pas faire distribuer ces mémoires d'avance. Nous n'avions rien avant la venue du dernier orateur et j'ai remarqué qu'après qu'il eut fini et que ce soit éloigné que des mémoires étaient distribués. Je pense pas que ce soit juste envers les membres de notre Comité, je pense que nous devrions avoir ces mémoires avant cet exposé afin que nous les ayons sous les yeux au moment de la période des questions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il en distribuera d'autres qu'il nous distribuera.

**M. Eagle:** Je voudrais dire que j'ai distribué environ 25 exemplaires avant m'asseoir.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, je fais un autre appel au règlement, je pense qu'il est temps que nous nous réunissions pour él

[Interprétation]  
 s in so far as the presentation of these  
 fs is concerned. Obviously we are going to  
 here a very long time if all the witnesses  
 going to take as long as the previous ones  
 are taken. My suggestion is, and it is only a  
 suggestion, Mr. Chairman, that some ground  
 rules should be established along the lines,  
 for example, that no witness takes longer  
 than 15 minutes for the presentation of his  
 statement and then that some limitation be put, if  
 possible.

120

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This  
 is only going to take the present speaker  
 about 10 minutes. I think your suggestion is a  
 very good one, Mr. McQuaid.

With reference to the briefs, since we are  
 attempting to conduct hearings at which we  
 want to hear from as many people as we  
 possibly can, we are not really in a position to  
 expect that everyone have a formally written  
 statement in 25 copies when they arrive. When  
 witnesses do have copies of briefs we certainly  
 distribute them immediately. In the case of  
 the previous witness, I believe, he only had  
 one copy, the one he was using, which he  
 brought with us, and one other copy. That is the  
 reason we are not able to distribute them.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I wish to  
 make a correction. You were misinformed or  
 I am not looking, but the previous witness  
 distributed copies widely after he spoke.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Did  
 I regret the fact that he did not make  
 his statement available to the Committee Clerk for  
 distribution to the Committee members.  
 Thank you, Senator Grosart.

I think we can now proceed. I will ask the  
 witness to continue. I think those members  
 who have copies have had a chance to read  
 the first two pages during the procedural dia-  
 logue. Please proceed, Mr. Eagle.

**M. Eagle:** Thank you, Mr. Chairman. I  
 will begin with a history of the Métis in  
 Manitoba. After almost a hundred years of disor-  
 ganization, the Métis of Manitoba are once  
 again in the organizational stages. The  
 Manitoba Métis Federation was formed in

[Interprétation]  
 borer des règles fondamentales en ce qui con-  
 cerne la soumission de ces mémoires. Il est  
 certain que nous passerons ici beaucoup de  
 temps si tous les témoins doivent parler aussi  
 longtemps que ceux qui les ont précédés. Ma  
 proposition serait, et ce n'est qu'une proposi-  
 tion, monsieur le président, nous devrions éta-  
 blir certaines règles fondamentales à l'effet  
 par exemple, aucun témoin ne devrait pren-  
 dre plus de 15 minutes pour présenter son  
 mémoire, et qu'alors, dans la mesure du possi-  
 ble, certaines limites devraient être imposées  
 à la période des questions parce qu'il est évi-  
 dent que nous dépasserons le temps voulu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** L'exposé  
 des présents témoins prendra environ 10  
 minutes. Monsieur McQuaid, je pense que  
 votre proposition est très bonne.

En ce qui concerne les mémoires, puisque  
 nous essayons de tenir des audiences au cours  
 desquelles nous voulons écouter autant de  
 gens que possible, nous ne pourrions pas réel-  
 lement insister sur le fait que chaque témoin  
 ait un mémoire officiel de 25 exemplaires  
 lorsqu'il arrive. Lorsque les témoins ont des  
 exemplaires de leur mémoire nous les distri-  
 buons immédiatement. Dans le cas du témoin  
 précédent, je crois qu'il ne disposait que de  
 deux exemplaires, celui qu'il a utilisé et qu'il  
 nous a laissé et un autre exemplaire. C'est la  
 raison pour laquelle nous n'avons pas pu vous  
 les distribuer.

**Le sénateur Grosart:** Je voudrais porter  
 une rectification, monsieur le président, vous  
 avez été mal informé ou vous ne l'avez pas  
 remarqué, mais le témoin précédent a distri-  
 bué plusieurs exemplaires après qu'il eût pris  
 la parole.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vraiment?  
 Je regrette qu'il ne les ait pas remis au greffier  
 pour que ce dernier les distribue aux  
 membres du Comité. Merci, sénateur Grosart.

Je pense que nous pouvons poursuivre  
 maintenant, je demanderais au témoin de  
 continuer. Je pense que ceux des membres  
 qui ont des exemplaires ont pu lire les deux  
 premières pages durant le dialogue portant  
 sur la procédure. Poursuivez s'il vous plaît,  
 monsieur Eagle.

**M. Eagle:** Merci, monsieur le président. Je  
 commencerai par l'exposé historique de la si-  
 tuation du métis en 1970. Après environ cent  
 années de désorganisation, le métis du Mani-  
 toba recommence une fois de plus à s'organi-  
 ser. La Fédération des métis du Manitoba a



*[Text]*

October of 1967 to represent the 34,000 disadvantaged Metis of this province. There are 196 Metis communities in Manitoba exclusive of the City of Winnipeg. The Manitoba Metis Federation is developing into one of the better organized "powerless poor" organizations. We have recognized our poverty conditions and through our organization we hope to make positive gains.

We are presently too disadvantaged culturally and socially to be able to avail ourselves of the opportunities available, and we want to correct this inequity. Sociologically, culturally and ethnically the majority of the Metis have a strong Indian identity, and other than in legal terms most of us are as much Indian as those who are covered by treaty. At the same time, we do not enjoy the advantages of the treaty Indians and suffer all the disadvantages since we share a poverty culture.

I will now deal with the present political situation. In Canada we have a federal system that creates unusual problems and difficulties in our efforts to make progress as a people. There are areas of action where the provinces are dominant and the federal government is powerless, just as there are other areas where the provinces cannot invade. The political destinies of provinces are never all controlled by the same political party and their political outlook can differ province by province from that of the national administration in realizing certain national goals.

In Indian matters the federal government has a direct responsibility to the treaty Indians and yet it discriminates against or neglects the other Indians, the Metis. This can be said in reverse about provincial governments. Thus the constitution is a barrier to effective policy-making and the pursuit of national goals.

Dealing with local governments, the federal government must be brought closer to the people by strengthening it on the local and provincial levels. In this time of giant organizations, sprawling impersonal governments, bureaucracies, huge impersonal corporations and big universities the government must find ways of returning the focus of government and society to the individual citizen and the government unit of the community. There must be concentration on urgent national problems which require national solutions:

*[Interpretation]*

été formée en octobre 1967 pour représenter les 34,000 métis défavorisés de cette province. Il y a 196 collectivités de métis au Manitoba mise à part celle de la ville de Winnipeg. La Fédération des métis du Manitoba est en voie de devenir l'une des organisations les mieux organisées «pauvres sans pouvoir». Nous avons pris conscience de nos conditions de pauvreté et par notre chemin d'organisation nous espérons réaliser des gains.

Présentement, nous sommes trop défavorisés culturellement et socialement pour profiter des opportunités offertes et nous voulons redresser cette iniquité. Sociologiquement, culturellement et ethniquement, la majorité des métis a fortement conscience d'être indiens et mis à part les termes légaux, la plupart d'entre nous sont aussi indiens que ceux qui relèvent du traité. Mais en même temps, nous ne jouissons pas des avantages dont bénéficient les indiens du traité et souffrons de tous les désavantages puisque nous partageons une culture de pauvreté.

Je vais maintenant traiter la situation politique actuelle. Nous avons au Canada un régime fédéral qui crée des problèmes inhabituels et des difficultés dans nos efforts pour progresser en tant que peuple. Il y a des domaines où l'autorité des provinces prime et où le gouvernement fédéral n'a aucun pouvoir, de même qu'il y a d'autres domaines sur lesquels les provinces ne peuvent pas intervenir. Les destinées politiques des provinces ne sont jamais toutes contrôlées par le même parti politique et leur point de vue politique peut différer d'une province à l'autre de celui de l'administration nationale pour la réalisation de certains objectifs nationaux.

En ce qui concerne les questions indiennes, le gouvernement fédéral est directement responsable des indiens relevant du traité, cependant il adopte une attitude discriminatoire envers les autres indiens, à savoir les métis ou les négligés. On pourrait dire le contraire au sujet des gouvernements provinciaux. Ainsi, la Constitution est une barrière empêchant l'application efficace de politique et la poursuite d'objectifs nationaux.

Dans ses rapports avec les gouvernements locaux, le gouvernement fédéral doit se rapprocher du peuple en renforçant sa position aux niveaux locaux et provinciaux. A notre époque d'organisations géantes, le gouvernement impersonnel et multiple, des bureaucraties, d'énormes corporations impersonnelles, de vastes universités, le gouvernement doit trouver des moyens de ramener l'attention sur le gouvernement et de la société au particulier et à l'unité gouvernementale de la collectivité. Il devrait se concentrer sur les problèmes

te]  
erty, economic crisis, regeneration at  
e, conservation to protect our heritage  
education to create an inheritance for our  
children.

is the responsibility of the governments,  
they are believers in the individual spirit,  
to undo the little accomplishments of the  
but to engage in a more creative effort to  
turn the levers of power and decision to the  
citizens in our communities, in our own neigh-  
bourhoods, as well as at city hall and the  
relative buildings.

the great and necessary step in this direc-  
tion is that the federal government should  
give more power to local and provincial gov-  
ernments. Alongside this new effort at the  
provincial and local level, the federal govern-  
ment must work to assist the junior govern-  
ments with the burdens of an even more com-  
plex society by increasing local government  
control and participating in all government  
programs.

Participatory democracy is no easy matter;  
it is not immediate vision turned into the  
day's fact. Seldom have the historic  
goals and ideals seemed more difficult to  
achieve. The government has passed civil  
rights legislation of a reach and detail  
unknown since World War II; yet never has  
there been a greater sense of alienation and  
hostility by the native towards governments.

The responsibilities of the federal govern-  
ment have not changed basically over the  
years, although there has been extensive  
change in some areas. In essence they  
are: 1. To uphold the rule of law and protect  
basic rights. 2. To stimulate the well-  
being and prosperity of our people. 3. To  
maintain and defend our security.

Studies have revealed, and we as Metis and  
minority members of Canadian society  
know this, that too frequently in implement-  
ing these goals the lower classes receive a  
small share of the benefits. The upper and  
middle classes, who enjoy economic and  
political power, often influence government  
legislation—consciously or unconsciously—in  
favour of their interests, and in turn power-  
less groups such as the Metis are deprived.

### [Interprétation]

nationaux urgents qui exigent des solutions  
au niveau national: à savoir la pauvreté, les  
crises économiques, la rénovation du foyer, la  
conservation pour protéger notre héritage et  
l'éducation pour la création d'un héritage que  
nous léguons à nos enfants.

Il incombe au gouvernement, s'il croit à  
l'esprit individuel, de ne pas abolir les petites  
réalisations du passé mais de s'engager dans  
les efforts plus créateurs pour redonner les  
leviers de pouvoir et de la décision aux  
citoyens de nos collectivités, dans nos propres  
quartiers aussi bien que dans nos mairies et  
dans les édifices législatifs.

Une mesure importante et nécessaire dans  
cette direction, c'est que le gouvernement  
fédéral devrait accorder plus de pouvoir aux  
gouvernements locaux et provinciaux. Paral-  
lèlement à ce nouvel effort au niveau provin-  
cial et local, le gouvernement fédéral doit  
œuvrer pour aider les gouvernements secon-  
daires à supporter les fardeaux d'une société  
encore plus complexe en augmentant le con-  
trôle qu'exerce le gouvernement local et en  
participant à tous les programmes gouverne-  
mentaux.

Il n'est pas facile d'obtenir la démocratie  
active. Ce n'est pas une vision immédiate  
appliquée aux événements du lendemain. Les  
objectifs et les idées historiques n'ont jamais  
semblé aussi difficiles à réaliser. Le gouverne-  
ment a adopté une législation de droits civi-  
ques d'une portée et dans le détail connue  
depuis la deuxième guerre mondiale, pourtant  
un tel sens d'aliénation et d'hostilité de la  
part des indiens envers le gouvernement  
s'est-il jamais manifesté à ce point.

Fondamentalement, la responsabilité du  
gouvernement fédéral n'a pas changé au  
cours des années, bien qu'il se soit engagé  
plus largement d'en certains domaines. Essen-  
tiellement, il s'agit des responsabilités sui-  
vantes: premièrement, de défendre l'application  
de la loi et de protéger nos droits fondamen-  
taux. Deuxièmement, de stimuler le bien-être  
et la prospérité de notre peuple. Troisiè-  
mement, de maintenir et de défendre notre sécu-  
rité.

Les études ont révélé, et nous en tant que  
métis et d'autres membres minoritaires de la  
société canadienne le savons, que trop fré-  
quemment au cours de l'application de ces  
objectifs les classes défavorisées reçoivent  
une pension réduite des bénéfices. La classe  
dirigeante et la classe moyenne qui détien-  
nent le pouvoir économique et politique,  
influencent souvent sur la législation gouverne-  
mentale, consciemment ou inconsciemment,  
en faveur de leur propre intérêt et à leur tour

*[Text]*

We in the Manitoba Metis Federation believe that in reviewing our constitution we have to consider whether it reflects a view of man that respects his dignity and his civil and human rights, or does it reflect the views, values and interests of only the upper and middle classes? Does it take into consideration that we in Canada have never accepted the "melting pot" philosophy? Does it do justice to the multiplicity of ethnic, racial and cultural groups?

The most important question to consider is whether our constitution fully provides for participatory democracy by individuals, communities and provinces. Since one of the biggest dangers of our present democracy is the extensive apathy produced by our large institutions, it is no longer adequate to claim that the voting privilege is the chief means of implementing democracy. Non-participation by citizens contributes to a dictatorial system of government, and this in itself is the greatest danger of all.

The federal government of the future can move in either two directions—one that reflects a dictatorship disguised under the heading of democracy or one that reflects participatory democracy under a democratic constitution. In the first case the power would become increasingly centralized in Ottawa and the politicians and agents of government would become the master planners and the great designers of the life of the individual and the community in which he lives. Many people including politicians and agents of government, suggest that this is the most desirable form of government. We are aware of the human destruction that has been caused among our brothers. This form of government is far from being democratic, where the politicians and agents of government are the masters and we are the slaves.

In conclusion, we believe that our democracy is not working adequately today because leaders of government and social and religious institutions have not fully accepted democratic principles, which includes basic respect for all men. Democracy must be put into action. It must become a reality for the lower classes of people whether they be Metis, Indian, white or yellow, as well as for all members of our society.

*[Interpretation]*

les groupes défavorisés, tels que les métis dans le dénuement.

Nous, dans le sein de la Fédération des métis du Manitoba, nous pensons qu'en révisant notre Constitution nous devons considérer si elle reflète une vue de l'homme qui respecte sa dignité et ses droits civiques et humains, ou reflète-t-elle les vues, les valeurs et les intérêts de la classe dirigeante et des classes moyennes? Je tiens compte du fait qu'au Canada nous n'avons jamais accepté la conception du «melting pot». Font-ils justice à la multiplicité des groupes ethniques, raciaux et culturels?

La plus importante question à étudier est de savoir si notre Constitution prévoit pleinement les moyens d'obtenir la démocratie, laquelle participent les individus, les collectivités et les provinces. Un des plus grands dangers de notre démocratie actuelle est l'apathie qui résulte de nos larges institutions. Il n'est plus suffisant de prétendre que le droit de vote est le moyen majeur d'appliquer la démocratie. L'abstention des citoyens contribue à un régime de gouvernement dictatorial et ceci est en lui-même le plus grand danger de tous.

Le gouvernement fédéral de l'avenir s'orienter dans deux directions: l'une reflète une dictature déguisée sous le nom de démocratie ou une autre qui reflète une démocratie active qui a une constitution démocratique. Dans le premier cas, le pouvoir deviendrait de plus en plus centralisé à Ottawa et les politiciens ainsi que les agents du gouvernement deviendraient les principaux planificateurs et les grands organisateurs de la vie de l'individu et de la communauté dans laquelle ils résident. Beaucoup de gens, y compris les politiciens et les agents du gouvernement, prétendent que c'est la forme de gouvernement la plus désirable. Nous sommes conscients de la destruction sur le point d'être perpétrée parmi nos frères. Cette forme de gouvernement est loin d'être démocratique, au sein de laquelle les politiciens et les agents du gouvernement sont les maîtres et nous sommes les esclaves.

En conclusion, nous croyons que la démocratie ne fonctionne pas correctement aujourd'hui parce que les chefs de gouvernement et des institutions religieuses et sociales n'ont pas pleinement accepté les principes démocratiques, qui comportent entre autres le respect fondamental de tous les hommes. La démocratie doit être appliquée. Elle doit devenir une réalité pour les classes inférieures, que ce soient celles des métis, des indiens, des blancs ou des jaunes, aussi bien que pour les membres de notre société.



te]

We feel strongly that our constitution can contribute by incorporating, (1), a bill of human and civil rights as well as, (2), a redistribution of power to the community level. This would entail a re-assessment of the chief in man's dignity and the right to determine his own destiny through access to governments. Politicians and agents of governments, instead of being known as "they", would become "we", and thus would become representatives of the people. The end of the master-slave relationship will require radical changes. We cannot delude ourselves by believing otherwise. Today we are moving in two directions at once. There is one pushing toward autocratic or dictatorial government and another moving towards a truly democratic system where citizen participation is a reality. While on the one hand government grows larger and more imperious, we as citizens—and particularly as Indians—see ourselves becoming machines, parts who will do what the so-called "thinkers" decree. A government moving in this direction will only accelerate human destruction.

We need the courage to take democracy seriously. We need to move without delay to an alternate direction of participatory democracy, which will bring with it a sense of human dignity, pride and community. We recognize that we, the Metis, are only one of many groups in our society who are demanding basic recognition and the right to participate fully in those decisions which affect our lives.

We realize that the best constitutions in the world cannot by themselves bring about the changes that are needed. For example, the United States, with a constitution upholding the dignity of the individual, was nonetheless forced to establish additional civil rights legislation a few years ago. We therefore must realize that the system has to reflect the constitution in the minds and hearts of all the people. This is not an easy task. Those of you who are presently reviewing constitutional reform are asked, therefore, to carefully consider the means of implementing our request for a human and civil rights bill and the redistribution of power to community levels. It is not enough to put these reforms in writing; they must be enforced as well.

### [Interprétation]

Nous avons le fort sentiment que notre Constitution peut y contribuer en lui ajoutant: (i) un bill de droits civiques et humains aussi bien que (ii) une redistribution du pouvoir au niveau de la collectivité. Ceci comporterait une réévaluation de la croyance à la dignité de l'homme et à son droit de déterminer sa propre destinée par le truchement de l'accès au gouvernement. Les politiciens et les agents du gouvernement, au lieu d'être connus comme «ils» deviendraient «nous», et deviendraient ainsi de vrais représentants du peuple. La fin de la relation maître-esclave exigerait des changements radicaux. Nous ne pouvons nous bercer d'illusion croyant qu'il peut en être autrement. Aujourd'hui, nous nous dirigeons simultanément dans deux sens, il y a une force poussant vers un gouvernement autocratique ou dictatorial et une autre nous poussant vers un régime vraiment démocratique au sein duquel la participation de ses citoyens est une réalité. Tandis que d'un côté le gouvernement devient plus important et plus impersonnel, nous, en tant que citoyens et particulièrement en tant que métis, soit que nous devenons des machines, des robots qui exécutent ce qu'ordonnent les soi-disant «penseurs». Un gouvernement suivant cette direction devra accélérer la destruction humaine.

Nous devons avoir le courage de prendre la démocratie sérieusement. Nous devons suivre sans délai la direction possible de la démocratie active qui nous apportera un sens d'unité humaine, de fierté et de collectivité. Nous reconnaissons, que nous, les métis, ne représentons qu'un des nombreux groupes de notre société qui exigent une reconnaissance fondamentale et le droit de participer pleinement aux décisions qui affectent notre vie.

Nous réalisons que les meilleures constitutions du monde ne peuvent pas par elles-mêmes nous apporter les changements dont nous avons besoin. Par exemple, les États-Unis qui ont une Constitution qui défend la dignité de l'individu, ont néanmoins été forcés, il y a quelques années, d'élaborer une législation supplémentaire de droits civiques. Par conséquent, nous devons réaliser que le régime doit refléter la constitution dans l'esprit et dans le cœur de tous les citoyens. C'est une tâche difficile. Par conséquent, nous demandons à ceux d'entre vous qui présentent l'étude la réforme constitutionnelle, de considérer attentivement les moyens d'appliquer notre requête d'un bill de droits humains et civiques et de la redistribution du pouvoir au niveau des collectivités. Il n'est pas suffisant d'exprimer ces réformes par écrit, elles doivent être appliquées également.

[Text]

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Eagle. Perhaps, in line with Mr. McQuaid's suggestion, we could have about five minutes of questioning. I will ask Mr. Hogarth, followed by Mr. Brewin, to begin.

**Mr. Hogarth:** Mr. Eagle, I wonder if you could give us an estimate of the number of Metis people who live in Canada today, people who are recognized as Metis?

**Mr. Eagle:** I will give you an estimate of the people who are recognized in the Indian culture. In Manitoba there are approximately 34,000 people who are identified closely to the Indian way of life.

**Mr. Hogarth:** The Metis race...

**Mr. Eagle:** There are two different types of Metis; there is the Metis who has already successfully integrated into the society and there is the Metis who has lost his identity.

**Mr. Hogarth:** Yes. There are also a number of Metis living in the Province of Saskatchewan and some in Alberta?

**Mr. Eagle:** Yes, sir.

**Mr. Hogarth:** Do you have any estimate of the numbers in those provinces?

**Mr. Eagle:** Yes, sir. In Saskatchewan there are approximately 40,000 Metis and in Alberta I would say there are approximately 29,000.

**Mr. Hogarth:** So, there are about 80,000-odd people living on the prairies today, people who are recognized as Metis?

**Mr. Eagle:** Yes, sir.

**Mr. Hogarth:** You mentioned that not only does it require a certain ethnic parentage to be part Indian and part while, but it is also a way of life. Is that correct?

**Mr. Eagle:** Yes, that is right.

**Mr. Hogarth:** You would not consider, for instance, a person on the West Coast who has some Indian blood to be a Metis?

**Mr. Eagle:** Yes. After 100 years of silence the Metis have begun to reorganize themselves. A lot of interest has been created in the Province of Manitoba and this is spread-

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Eagle. Peut-être que conformément à la proposition de M. McQuaid nous pourrions avoir une période de questions de cinq minutes. Je donne la parole à M. Hogarth suivi de M. Brewin.

**M. Hogarth:** Monsieur Eagle, je me demande si vous pourriez nous indiquer le nombre de métis qui vivent au Canada actuellement, de gens qui sont reconnus comme métis?

**M. Eagle:** Je vous indiquerai le nombre de gens qui sont reconnus comme appartenant à la culture indienne. Dans le Manitoba, il y en a approximativement 34,000 qui sont étroitement identifiés à la manière de vivre indienne.

**M. Hogarth:** La race métisse...

**M. Eagle:** Il y a deux types différents de métis: il y a le métis qui s'est déjà intégré avec succès dans la société et il y a le métis qui a perdu son identité.

**M. Hogarth:** Oui, il y a également un certain nombre de métis vivant dans la province de Saskatchewan et quelques-uns dans l'Alberta?

**M. Eagle:** Oui, monsieur.

**M. Hogarth:** Ainsi, auriez-vous une idée du nombre de ceux qui vivent dans ces provinces?

**M. Eagle:** Oui, monsieur. Dans la Saskatchewan il y a approximativement 40,000 métis et dans l'Alberta je dirais qu'il y en a approximativement 29,000.

**M. Hogarth:** Ainsi, il y a environ plus de 80,000 métis vivant dans les Prairies actuellement, de gens qui sont reconnus comme métis?

**M. Eagle:** Oui, monsieur.

**M. Hogarth:** Vous avez mentionné qu'il n'est non seulement nécessaire d'avoir une certaine parenté ethnique pour être en partie indien en partie européen mais que c'est également une façon de vivre. Est-ce exact?

**M. Eagle:** Oui, c'est exact.

**M. Hogarth:** Par exemple, vous ne considéreriez pas une personne de la côte ouest qui du sang indien comme étant un métis?

**M. Eagle:** Oui. Après 100 ans de silence les métis ont commencé à se réorganiser. Beaucoup d'intérêt a été suscité dans la province du Manitoba et ceci se répand, ce feu-

...te]  
 this fire is sort of spreading into the West  
 st. When I as in Vancouver last January,  
 le said to me, "How about communicat-  
 with us because we want to be organized,  
 want to become a part of the Metis society  
 Western Canada." This has also happened  
 north-western Ontario.

**M. Hogarth:** I take it that in Western  
 ada the Metis people identify themselves  
 more closely with the Native Indian cul-  
 than they do with the dominant white  
 ure. Is that correct?

**M. Eagle:** Yes, that is correct.

**M. Hogarth:** Yet at the same time they  
 none of the legal advantages that the  
 ans have been accorded.

**M. Eagle:** That is right.

**M. Hogarth:** This is probably the principal  
 clem with the Metis people today. Is that  
 right?

140

**M. Eagle:** Yes. I think we have to be con-  
 cerned with all Canadians. First of all, I  
 would like to give you an explanation about  
 the question. When we go to the provincial  
 government for some kind of support, for  
 example if we want to participate in a gov-  
 ernment program, the federal government  
 says that it is not their responsibility and  
 asks us to go back to the province which is  
 responsible for us. Yet we are supposed to be  
 a part of this Canadian society. Likewise, I  
 remember in the last government that when  
 the Manitoba Indians went to the provincial  
 government they were told it was not their  
 responsibility, that it was the responsibility of  
 the federal government. Now if we want to  
 talk about equality, in our books there is no  
 equality from the Metis point of view. In all  
 cases, I can say this for the Indian people  
 as well. There is no equality. What is  
 the reality?

In order to bring the native people, the  
 Indian people, this equality, an equal base,  
 the government must give a handicap to such  
 people. In other words, they might even have  
 a disadvantage against other minority groups  
 so that we can reach that equal level. It is  
 like saying to you that I want you to go  
 and have a game of golf with Arnold Palmer.  
 You have not a hope in hell of beating him.

**M. Hogarth:** I agree with you there.

### [Interprétation]

répand le long de la côte ouest. Lorsque j'é-  
 tais à Vancouver en janvier 1969, les gens  
 m'ont dit: «Pourquoi ne vous mettriez-vous  
 pas en rapport avec nous, car nous voulons  
 nous organiser et nous voulons nous affilier à  
 la société métisse des provinces de l'ouest du  
 Canada.» Ceci s'est également produit dans le  
 nord-ouest de l'Ontario.

**M. Hogarth:** J'en conclus que dans les pro-  
 vinces de l'ouest les métis s'identifient plus  
 étroitement avec la culture indienne qu'ils ne  
 le font en ce qui concerne la culture domi-  
 nante européenne. Est-ce exact?

**M. Eagle:** Oui, c'est exact.

**M. Hogarth:** Pourtant, en même temps, ils  
 ne jouissent pas des avantages légaux qui ont  
 été accordés aux indiens.

**M. Eagle:** C'est exact.

**M. Hogarth:** C'est probablement le princi-  
 pal problème auquel se heurtent les métis  
 aujourd'hui. N'est-ce pas exact?

**M. Eagle:** Oui, et je pense que nous devons  
 nous occuper de tous les Canadiens. Je vou-  
 drais d'abord vous fournir quelques mots  
 d'explication. Lorsque nous demandons l'ap-  
 pui d'un gouvernement provincial, par exem-  
 ple, si nous voulons collaborer à un pro-  
 gramme public, le gouvernement fédéral nous  
 répond que la question n'est pas de sa compé-  
 tence et nous renvoie à la province qui est  
 sensée être responsable. Pourtant, nous fai-  
 sons bien partie de la société canadienne. Et  
 c'est ainsi que je me souviens, alors que l'an-  
 cien gouvernement était en place, lorsque les  
 Indiens du Manitoba se sont adressés au gou-  
 vernement provincial on leur a dit que leur  
 problème relevait du gouvernement fédéral.  
 Maintenant, si nous voulons parler d'égalité  
 on constate que dans nos livres l'égalité n'ex-  
 iste pas du moins en ce qui concerne les  
 Métis. En toute justice, je peux dire que c'est  
 la même chose pour les Indiens. L'égalité  
 n'existe pas, qu'est-ce donc que l'égalité?

Pour faire bénéficier les indigènes, les  
 Métis, de cette égalité, le gouvernement doit  
 aider ces individus. Autrement dit, et doit  
 aller jusqu'à favoriser les groupes minoritari-  
 res pour leur permettre d'atteindre l'égalité  
 de statut. C'est tout comme je vous disais que  
 je voudrais vouloir jouer au golf avec Arnold  
 Palmer. En fait, vous avez très peu de chance  
 de vaincre.

**M. Hogarth:** Je suis tellement d'accord avec  
 vous.



[Text]

**Mr. Eagle:** If we had a handicap we might have an equal chance.

**Mr. Hogarth:** Surely that form of equalization you speak of is not something that can be done by just merely passing a law, by entrenching rights in a constitution or anything of that nature. Surely that comes in the form of providing sufficient educational advantages, providing sufficient health services and things of that nature. I do not suppose you would go so far as to suggest that in a constitution, which is what we are considering, that there be additional legal rights given to people in minority ethnic positions, be they Metis, Doukhobors, Mennonites, Englishmen, Frenchmen, whatever it might be. We are dealing with the legal rights. Would you suggest that the Metis people as an ethnic minority be given special legal rights in any constitution that we consider?

**Mr. Eagle:** Keeping in mind the Bill of Rights, the answer to your question is yes and no. In respect of the legal aspects in the constitution we are not saying, "Look, put a clause here that will give us this power." We are not saying that. What we are saying is that our problems are special, our problems are like those of the treaty Indians, so special attention must be given. And if we were to incorporate the Bill of Rights—I know that Manitoba has a bill of rights—then something must be put in there not only for the Metis people but for the minority groups as well.

**Mr. Hogarth:** I see.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth, I wonder if you feel your questions are sufficiently pressing. Perhaps I could pass on to one of the other three questioners at the present time?

**Mr. Hogarth:** Yes, that is fine.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I intended to follow up along similar lines and ask Mr. Eagle whether or not his point is that a bill of rights is not just a legal document but an educational document and that the people of Canada need to have in the document that expresses their fundamental cause for being Canadians some reference to the particular problems of such ethnic minorities as the Metis, and that this should be in perhaps to

[Interpretation]

**M. Eagle:** Avec votre aide, nos chances pourraient être égales.

**M. Hogarth:** Pour vous donner cette égalité que vous réclamez ne suffirait pas d'établir une loi ou bien d'inscrire vos droits dans la constitution ou quelque chose du genre. Il faudrait plutôt parler des services d'éducation, des services de santé et de chose de ce genre. Je ne crois pas que vous voulez qu'on inscrive dans la nouvelle constitution que nous sommes en train d'étudier, les droits légaux supplémentaires qui seraient accordés au groupe minoritaire qu'il s'agisse de Métis, de Doukhobors, de Mennonites, d'Anglais, de Français ou de tout autre groupe. Croyez-vous que les Métis en tant que minorité ethnique devraient bénéficier de droits spéciaux dans la constitution dont nous envisageons la rédaction?

**M. Eagle:** Je répondrais à la fois par l'affirmative et par la négative, en m'appuyant sur les droits de l'homme. Pour ce qui est des aspects légaux de la constitution, nous ne vous demandons pas d'établir une clause précise qui nous favoriserait. Mais nous affirmons que nous sommes aux prises avec des problèmes spéciaux des problèmes qui sont semblables à ceux des Indiens des traités. Mais nous méritons une attention spéciale, et s'il y a une question d'incorporer une déclaration des droits de l'homme—je sais que le Manitoba a proclamé une telle déclaration—quelque chose doit être fait en faveur non seulement des Métis mais également des groupes minoritaires.

**M. Hogarth:** Je vois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth, peut-être que vous pourriez poser vos questions au prochain tour et je pourrais céder la parole à une autre personne.

**M. Hogarth:** Très bien.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, j'ai l'intention de continuer le même sujet et je demanderais à M. Eagle s'il considère qu'un bill des droits n'est pas seulement un document juridique mais un document éducatif. S'il est nécessaire, pour exprimer le caractère fondamental du droit d'être citoyen canadien, de soulever dans ce document les problèmes particuliers des groupes ethniques comme les Métis. Sans doute que le fait de mentionner

te]  
 p alter the climate of opinion. Is that what  
 are saying?

**Mr. Eagle:** Yes, that is basically what I am  
 ng to get at.

**Mr. Brewin:** And may I go on from that  
 eral statement to ask whether the mem-  
 s of your association and of your group in  
 itoba are able to use or have given much  
 sideration to using what is a major instru-  
 nt, or could be, of participatory democracy,  
 sharing in the responsibility of govern-  
 at—in other words, membership in some  
 vity in political parties. Are your mem-  
 s active within the political parties? I  
 e from Southern Ontario, we do not have  
 y Métis but we do have many minority  
 ps, and one way that they can participate  
 nningfully is to form part of the local  
 nizations that have played such an  
 ortant part in our democratic process. I  
 erstand that you may have difficulties and  
 tations, but do you think this is a useful  
 ue for us to pursue, if not as legislators,  
 politicians?

**Mr. Eagle:** I think this is a very good sub-  
 e because the good doctor—not the previ-  
 speaker but the one before—brought this  
 I would just like to further his argument  
 this. We have been politically deprived,  
 ly because we are not educated. We have  
 the mechanics to take advantage of what  
 vailable to us. But we are getting to that  
 e through organizations, not only the  
 itoba Metis Federation, the Manitoba  
 an Brotherhood but other organizations.  
 are becoming involved. We also are look-  
 into the political system. It might be  
 esting to note that I conducted a re-  
 ch study into different areas of the  
 olitical system. I think the political system  
 to change here too. The politician, the  
 ed member, is no longer to become the  
 e god in the ivory tower in Ottawa.

**Mr. Brewin:** It may be an ivory tower but I  
 ot think we are white gods.

**Mr. Eagle:** The politician must come under  
 e control of the constituents. Before redi-  
 ition in the federal constituency we  
 ced into different political parties, their  
 fferent political philosophies and what not,  
 e we are trying to educate our people  
 olitically. I did a research on this and I must  
 at that one of the few politicians here in  
 itoba that was well regarded when he  
 a member in Ottawa is the Premier today,  
 rier Schreyer. This come out in the

### [Interprétation]

ces problèmes serait un moyen d'influencer  
 les opinions. N'est-ce pas ce que vous voulez  
 nous dire?

**M. Eagle:** Oui, c'est essentiellement ce que  
 je veux préciser.

**M. Brewin:** Et à partir de cet exposé géné-  
 ral, j'aimerais vous demander si les membres  
 de votre association ou de votre groupe au  
 Manitoba utilisent ou ont envisagé d'avoir  
 recours à la démocratie de participation  
 comme moyen de partager la responsabilité  
 de gouverner, autrement dit, êtes-vous actif  
 au sein des partis politiques? Dans le sud de  
 l'Ontario d'où je viens les Métis ne sont pas  
 très nombreux mais il y a beaucoup de grou-  
 pes minoritaires et l'un des moyens de par-  
 ticipation auxquels ils ont recours est de  
 former des organisations locales qui ont un  
 rôle important à jouer dans le processus  
 démocratique. Je comprends très bien que  
 vous ayez certaines difficultés et certaines  
 limites mais ne croyez-vous pas que ce soit là  
 un moyen valable pour nous en tant que  
 législateur tout au moins en tant comme  
 politique?

**M. Eagle:** Je crois que l'orateur précédent  
 avait noté cet aspect de la situation. J'aime-  
 rais cependant ajouter quelque chose. Nous  
 sommes dépourvu politiquement en partie  
 parce que notre éducation est déficiente. Nous  
 n'avons pas les moyens de profiter de ce qui  
 est à notre disposition. Cependant nous som-  
 mes en train de nous organiser et je pourrais  
 mentionner la fédération des Métis du Mani-  
 toba, la fraternité des Indiens du Manitoba et  
 d'autres organisations. Nous nous intéressons  
 de plus en plus au système politique. Et en ce  
 qui concerne le côté politique, j'ai effectué  
 moi-même de la recherche dans les différents  
 secteurs et je crois que le système doit chan-  
 ger. L'homme politique, le député élu, ne peut  
 plus être le seigneur blanc isolé dans sa tour  
 d'ivoire à Ottawa.

**M. Brewin:** La tour d'ivoire peut exister  
 mais nous ne sommes pas des seigneurs  
 blancs.

**M. Eagle:** L'homme politique doit être au  
 service de ces commettants. Avant la redistri-  
 bution de la carte électorale fédérale, nous  
 avons étudié les différents partis politiques,  
 nous avons appris leur philosophie et nous  
 essayons actuellement de politiser notre  
 peuple. J'ai fait des recherches à ce sujet et je  
 dois dire que l'un des rares hommes politi-  
 ques du Manitoba qui était bien considéré a-  
 lors qu'il était député à Ottawa, est le premier  
 ministre d'aujourd'hui, l'honorable Schreyer.

*[Text]*

research that I did in different areas. We do not know some of the politicians. Today the trend is changing. Mr. Osler, a member just outside my boundary holds political meetings. This is involvement. He is visiting his constituents. I am not trying to pat him on the back because he is a Liberal, I am not trying to pat Premier Schreyer, I am just using these as examples of how people can participate. We want to have this type of participation. If we do not get it, our backs are going to be turned to the wall. And you know then what will happen to our politicians when they come around to our community and preach all kinds of good things about what they want to do in the next election if they are elected. These political promises have been watered down. We do not even see our members.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Since Mr. Osler has been so praised, and since he wants to ask a question anyhow, this might be a good time.

**Mr. Osler:** I should keep quiet while I am ahead.

To get back to the constitutional aspects of this, I am wondering if what is not on the mind of the Metis people is something like this. In 1870 Manitoba Metis, thanks to Louis Riel, thought they had a deal that would protect them and save them and their way of life. The Indians thought they had a deal, with their treaties, that would protect them and save their way of life. What has happened now is that both have taken a terrible kick in the pants and both are trying to come back. The Indian has a piece of paper called a treaty that he thinks is negotiable, and we are told he is trying to have this straightened out and the things in the treaty made meaningful so that they can affect his way of life to his advantage. But the Metis has no piece of paper because the process was a political one and it failed. He was left high and dry by this terrific wave of immigration that took place. Are you suggesting, Tom, that the normal political processes you just were talking about are adequate or do you suggest that we have to go back to 1870 and say that Riel's effort failed but the idea was all right, there was a distinct people here, you are still a distinct people, and you want to be treated as such in the Constitution, which is really what the Indians are saying. Are you saying the same thing?

**Mr. Eagle:** Let us go back to 1870. I would ask that for a minute you just let your minds go blank and try to visualize that you are in a country where there is no law. The Riel government, which was democratically elected,

*[Interpretation]*

Je m'en suis rendu compte au cours de mes recherches. L'attitude de certains hommes politiques est en train de changer, tenez par exemple M. Osler qui organise des réunions politiques. Il rend également visite aux gens de sa circonscription. Je ne veux pas le louer parce qu'il est libéral et je ne veux pas louer l'honorable Schreyer je veux simplement les citer à titre d'exemple. Il nous faut ce genre de participation. Sinon qu'arrive-t-il à nos hommes politiques qu'ils viennent nous visiter et nous faire part de leurs bonnes intentions, de ce qu'ils réaliseront après la prochaine élection. Des promesses politiques ne valent rien.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Puisque l'on vient de faire l'éloge de M. Osler comme il a des questions à poser, je suis sûr que c'est le moment choisi.

**M. Osler:** Je ferais peut-être mieux de me tenir tranquille pendant que l'on m'estime.

Pour revenir au problème de la constitution, je me demande si les Métis n'ont pas actuellement le même esprit que celui de 1870. Cette année-là, les Métis du Manitoba, grâce à Louis Riel, croyaient avoir trouvé un moyen de se protéger et de conserver leur mode de vie. Les Indiens ont cru que les traités leur fourniraient un moyen de se protéger et de préserver leur coutume. Or, ils ont été déçu dans leurs expériences et ils veulent tout recommencer. Les Indiens qui ont négocié les conditions des traités veulent aujourd'hui préciser certaines de ces conditions et de pouvoir en profiter plus amplement. Cependant, les Métis n'ont pas fini de traîner pour des raisons politiques. Ils ont été en partie submergé par les vagues successives de l'immigration. Est-ce que vous voulez dire, Tom, que les procédés politiques ordinaires sont insuffisants ou voulez-vous dire qu'il faut revenir à 1870 et constater que les efforts de Riel ont échoués mais que l'idée à contrario son chemin vous dites que vous êtes un groupe distinct et que vous voulez être traité comme tel dans la constitution ce que veut également les Indiens. Est-ce cela que vous dites?

**M. Eagle:** Revenons un instant à l'année 1870. Je voudrais que pendant une minute vous songiez qu'à ce moment-là, notre régime ne connaissait pas de loi. Le gouvernement Riel qui avait été élu démocratiquement



erte]

used a bill of rights. There had to be law  
newhere, and he passed this bill of rights.  
saw that there was a need for a bill of  
rights. As Canada was developed and moved  
to Manitoba the federal government said  
that this government was illegal, unconstitutional,  
and all this went down the water, like  
say, Mr. Osler, because you are an his-  
sian as well. But it did not take the Métis  
people 100 years to realize that there was  
nothing wrong, that they had to right the  
justice of people. It took them a matter of  
years. But the federal government almost 100  
years later, the Diefenbaker government, who  
have great admiration for, passed a bill of  
rights. But it took another 100 years, almost  
100 years. Gentlemen of the Committee, I  
would say it is a very sorry state if it took us  
100 years to realize that there has to be  
something to protect every citizen of this  
country.

Justice is very important. I do not wish to talk  
about solely Métis. I would like to express  
views as another minority group. Some-  
thing has to be put in there. What it is, I  
don't know. I am not really too sure because when I  
asked my legal adviser he said, "Tom, con-  
stitutional laws are very sophisticated for a  
sophisticated people." I said, "I am sorry but I  
am not sophisticated enough to talk  
about these things." Like Mr. Courchene said,  
"We are doing research and perhaps in  
the future even before this Committee finishes  
hearings or come up with final proposals  
we can come up with something more con-  
structive to tell you exactly in what direction  
we would like to see the bill of rights or  
constitutional reforms take."

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May  
I call the Honourable Walter Dinsdale.

**W. Dinsdale:** Mr. Chairman, I am interest-  
ed in Tom's emphasis on increasing the  
powers and the responsibilities of both pro-  
vincial and local governments with respect to  
involvement with the problems of the  
people. I think this is where the empha-  
sis should be, and it has been properly placed  
in the excellent brief that has been presented

Wonder if Mr. Eagle could outline to the  
Committee how this could be taken care of  
by any constitutional amendment. At the  
moment the treaty Indian people are in the  
first category that is specifically provided  
under the British North America Act,  
and the Métis people who follow the  
same way of life have no legal status consti-  
tutionally defined. This is the reason they

212-94

[Interprétation]

adopté un bill des droits. Il fallait qu'une loi  
soit adoptée et c'est pourquoi il réalisa ce bill  
des droits. A mesure que le Canada se déve-  
loppait et que l'extension atteignait les fron-  
tières du Manitoba, le gouvernement fédéral  
déclara que ce gouvernement était illégal,  
anti-constitutionnel et comme le disait tantôt  
M. Osler, toute l'organisation fut des mente-  
ries. Il n'a pas fallu un siècle aux Métis pour  
se rendre compte que quelque chose n'allait  
pas, qu'ils leur fallait redresser l'injustice.  
Cela a pris un certain temps. Et environ cent  
ans plus tard, le gouvernement fédéral, le  
gouvernement Diefenbaker que j'admire  
beaucoup, adopta une déclaration des droits  
des citoyens. Mais cela avait pris cent ans  
presque cent ans. Messieurs du Comité, il est  
bien triste de constater qu'il a fallu attendre  
cent ans pour réaliser qu'il fallait faire quel-  
que chose pour protéger chaque citoyen du  
pays.

Je ne voudrais pas soulever ici uniquement  
le cas des Métis. Je voudrais également m'ex-  
primer comme représentant d'un groupe mi-  
noritaire. Je ne sais pas moi-même ce qu'il  
faudrait faire exactement parce que lorsque  
j'ai consulté mon conseiller juridique il m'a  
simplement dit que les lois constitutionnelles  
étaient très compliquées et destinées à un  
peuple très évolué. Je lui ai simplement  
répondu que je n'étais pas moi-même assez  
évolué pour parler de pareille chose. Comme  
M. Courchène le disait, peut-être que les re-  
cherches que nous avons entreprises seront  
terminées avant que vous ayez fini vos  
séances et peut-être que nous présenterons  
alors des propositions constructives concer-  
nant la déclaration des droits de l'homme et  
la réforme constitutionnelle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je cède  
maintenant la parole à l'honorable Walter  
Dinsdale.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, je vois  
que Tom insiste pour accroître les pouvoirs et  
les responsabilités des gouvernements à la fois  
provinciales et municipales en ce qui con-  
cerne les problèmes des Métis. Je pense que  
c'est de cette manière qu'il convient de s'atta-  
quer au problème et il en est question dans  
l'excellent mémoire que l'on nous a présenté.

Je me demande si M. Eagle pourrait expli-  
quer au Comité comment ce problème pour-  
rait faire l'objet d'une modification de la  
constitution. A l'heure actuelle, les Indiens  
des traités font l'objet d'une disposition spé-  
ciale de l'Acte de l'Amérique du Nord britan-  
nique alors que les Métis dont le mode de vie  
se rapproche de celui des Indiens ne jouissent  
pas d'un tel statut légal. C'est la raison pour

[Text]

come under provincial and local responsibility.

How does Mr. Eagle envisage getting these lower levels of government involved and giving greater concern to the special problems of the Metis people, something that has been neglected, as you have indicated, for the past 100 years.

**Mr. Eagle:** Let us go back to your first question, the redistribution of power.

**Mr. Dinsdale:** Yes.

**Mr. Eagle:** Let us go back to provincial and local governments, which I think is very important. Everybody wants power these days. We too are asking for power. So I think if we get right down to basics, the individual himself must have the right to choose his own destiny. That applies to a group of people, to local governments, provincial governments, and so on up the ladder. This is the very important part. Politicians in the past never have practised this. I think the concept of participation in the democratic process is here now but it never has been really put into practice.

**Mr. Dinsdale:** You are saying then, Tom, that actually the Constitution as it stands, giving this responsibility to the provinces, is adequate if the provinces will accept their responsibility?

**Mr. Eagle:** It is not adequate in terms of the means to implement it. To talk about constitutional reform or powers and not to practise them are two different things altogether. This never has been put into practice. We are lacking in our participation.

**Mr. Dinsdale:** I can agree with that.

Your other recommendation is with reference to the Bill of Rights being enshrined in a Canadian constitution. But until people at the local community level are willing to accept their responsibilities and obligations to their fellow man then it also would not be operative. The real problem is an educational one, concern at the local community level, an understanding of the special problems of the Metis people, and getting the individual citizen involved in doing something about it. I think this is occurring in Manitoba now.

• 1700

**Mr. Eagle:** Yes, and I think it is going to take a long process to right what has been done in the past because in some of our communities where there is apathy, they are saying, well what is the value of me of participating in that? They never listen to us

[Interpretation]

laquelle il relève à la fois du gouvernement provincial et gouvernement municipal.

Comment donc M. Eagle envisage de saisir ces deux paliers de gouvernement des problèmes des Métis, problèmes comme vous l'avez indiqué, qui ont été négligés au cours des cent dernières années.

**M. Eagle:** Parlons d'abord de votre première question, la redistribution des pouvoirs.

**M. Dinsdale:** Bien.

**M. Eagle:** Parlons des pouvoirs des gouvernements provinciaux et municipaux qui, je crois, sont très importants. Chacun d'eux a des pouvoirs de plus en plus de pouvoirs de plus en plus. Je pense qu'essentiellement, chaque individu devrait avoir le droit de choisir sa propre destinée. Ceci s'applique à un groupe de personnes, au gouvernement local, aux gouvernements provinciaux et ainsi de suite. Par le passé, les hommes politiques n'ont jamais respecté ce principe. Je crois que le concept de la participation fait partie du processus démocratique mais on ne l'a jamais mis en pratique jusqu'à présent.

**M. Dinsdale:** Vous affirmez donc que, sur ce point, la constitution n'a pas lieu d'être modifiée puisqu'elle donne cette responsabilité aux provinces mais à conditions que les provinces acceptent leur responsabilité.

**M. Eagle:** Ce n'est pas cependant suffisant pour ce qui est de la mise en pratique. La réforme constitutionnelle et la mise en pratique de cette réforme sont deux choses différentes. À l'heure actuelle, nous n'avons aucun mécanisme des participations.

**M. Dinsdale:** Je comprends le problème.

L'autre recommandation que vous faites concerne la déclaration des droits de l'homme qui serait insérée dans la constitution. Mais une telle déclaration serait inutile si les collectivités locales ne veulent pas accepter leurs responsabilités et leurs obligations vis-à-vis des individus. Le vrai problème est d'ordre éducatif et se situe au niveau local. Il faut comprendre les problèmes spéciaux des Métis et persuader chaque citoyen qu'il faut trouver une solution. Je pense que c'est là votre problème au Manitoba.

**M. Eagle:** Oui, et je pense qu'il faut beaucoup de temps pour redresser les torts commis par le passé; en effet, certaines des collectivités sont plutôt apathiques et elles demandent à quoi au juste rime la participation? De toute manière, elle ne nous édu-

erte]

way. But what we are saying today is, you participate and we will make them listen whether they like it or not. We do not say it to yield to the different problems to give my way. I do not think this is a true participation. I think this is another area of animism. As I said to you in the hallway, I do think that you should have to pinch yourself every time you want to talk to me and to yourself, I have to watch it, I am talking to an Indian and I had better watch what I say. I think that is absolutely wrong, and likewise I should not have to pinch myself and say, Mr. Dinsdale is from Ottawa, had better watch what I say to him. I might hurt his feelings and he might cut me off on anything.

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, I would like at this time to thank...

**Mr. Dinsdale:** But just on that point—I would not want the discussion to end on that note, Mr. Chairman. I think the very fact that the Metis are organized now...

**Mr. Eagle:** Not quite.

**Mr. Dinsdale:** Well, you are organized for the first time in 100 years, and you are expressing a viewpoint and leadership is emerging which is a major breakthrough in the area, and you are going to get more of local community participation.

**Mr. Eagle:** This is absolutely correct, and many things must take place. One is education, and I think it is a key to progress. Secondly, the Metis must really participate in policy. I do not say that I should run for some party at certain government level.

**Mr. Asselin:** Why not?

**Mr. Eagle:** Pardon?

**Mr. Dinsdale:** Why not? You are entitled to.

**Mr. Eagle:** Well, just let me finish. We have brought the politician to our level and make me see. Certainly I say, why not? I for one am thinking very strongly of running in the provincial election, and maybe even in the federal election, and I am not scared to that challenge. I think it is about time we did, and I would not need to become white-shirt politician either.

**The Chairman:** Well, I think with that magnificent declaration, we are going to end the reading of this witness, and I would therefore ask Mr. Eagle on your behalf and hope that

[Interprétation]

jamais. Mais nous ferons en sorte de nous faire écouter qu'elles aiment cela ou non. Si l'on cède devant les divers problèmes, je ne pense pas que ce soit une vraie participation. Comme je vous l'ai dit précédemment, je ne pense pas, qu'il faudrait vous faire violence chaque fois que vous voulez me parler et vous répéter chaque fois: il faut que je me surveille, je parle à un Indien, je ferais mieux de surveiller ce que je dis. De mon côté, je devrais faire la même chose, je ne devrais pas être obligé de me faire violence et dire: M. Dinsdale vient d'Ottawa, je dois faire attention à ce que je lui dis. Je pourrais heurter ses sentiments et il pourrait refuser ce que je lui demande.

**Le président:** Mesdames, messieurs, je voudrais remercier...

**M. Dinsdale:** Je ne voudrais pas que la discussion prenne fin sur ce ton, monsieur le président. Je pense que le fait que les Métis soient actuellement organisés...

**M. Eagle:** Pas tout à fait.

**M. Dinsdale:** Eh bien, vous êtes organisés pour la première fois depuis cent ans et le fait que vous exprimiez une opinion et essayez de prendre en main vos destinées est un indice que vos collectivités locales participent de plus en plus à la vie publique.

**M. Eagle:** C'est très vrai et il faut considérer deux choses. En premier lieu, l'éducation est la clé du progrès. En second lieu, les Métis doivent participer effectivement à la politique. Je ne dis pas que je devrais présenter ma candidature à l'un des paliers d'un gouvernement.

**M. Asselin:** Pourquoi pas?

**M. Eagle:** Vous dites?

**M. Dinsdale:** Pourquoi pas? Vous en avez le droit.

**M. Eagle:** Permettez-moi de terminer. Il faut faire en sorte que les hommes politiques s'occupent de nos problèmes. Pourquoi pas? Pour ma part, j'envisage de présenter ma candidature lors de la prochaine élection provinciale peut-être même à l'élection fédérale et cela constitue pour moi un stimulant. Je pense que le moment est venu de passer à l'action et il n'est pas nécessaire que je me transforme en politicien «à chemise blanche».

**Le président:** Eh bien, c'est sur cette belle déclaration que prend fin le témoignage de M. Eagle. Je désire exprimer mes remerciements à M. Eagle et j'espère qu'il sera en mesure de



[Text]

he will be able to continue his good work with the people and his organization.

**Mr. Eagle:** Thank you very much, Mr. Chairman and members of the Committee.

**The Chairman:** I would ask Carolyn Garlick to come forward.

Gentlemen, we have an absolute deadline of 5.30 p.m. because we do not have the use of this room for the night. The hotel has a banquet for which they must set up tables, and our men will need some time to take down our equipment. We will invite those who cannot be heard today—there are six others who wish to be heard—after Carolyn Garlick. We will invite them to come to St. Boniface on Sunday afternoon. If necessary we will sit there on Sunday evening, although we do not expect to sit on Sunday evening but to complete our business on Sunday afternoon.

Tomorrow, as you know, we will be in Brandon, and while you are welcome to come there if you wish, I would not want to put anyone to the inconvenience, although I am sure Mr. Dinsdale would extend a warm welcome to anyone who wanted to come down to that part of the province.

**Mr. Dinsdale:** Everybody wants to come to Brandon, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I do hope that perhaps we might get through one other witness as well as Carolyn Garlick today, but I realize that this will be within your discretion. Carolyn Garlick is a citizen of Winnipeg. I have no further information about her, but we will be pleased to have her submission.

**Carolyn Garlick:** Mr. Chairman and members of the Committee, I present this brief as a private citizen. It represents no viewpoint of any particular group. It is a brief in support of equal rights for women.

The Constitution of Canada should strongly affirm the equality of all citizens before the law regardless of race, sex, national origin or religion, and should affirm the right for equal opportunity in all aspects of public life. Although the Supreme Court of Canada has proclaimed the above principles, discrimination, even in the field of law, continues to exist unchecked. The onus remains upon the individual to bring his grievance before the courts, a costly procedure that few can afford.

[Interpretation]

poursuivre l'excellent travail qu'il fait avec de ses concitoyens et de son organisation.

**M. Eagle:** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Je demanderais maintenant à Carolyn Garlick de s'approcher.

Messieurs, il faut que notre réunion prenne fin sans faute à 17h30 parce que la direction de l'hôtel organise un banquet dans cette salle et il faudra un certain temps à nos techniciens pour démonter les appareils. J'inviterais tous ceux qui n'ont pu se faire entendre aujourd'hui, je vois qu'il y en a six en plus Carolyn Garlick, de venir assister à la réunion de Saint-Boniface dimanche après-midi. Au besoin, la séance se poursuivra dimanche soir bien que j'espère que tout sera terminé dimanche après-midi.

Comme vous le savez, nous serons à Brandon et sans vouloir trop insister j'invite chacun à venir nous rencontrer dans cette ville. Je suis sûr que M. Dinsdale accueillera chaleureusement tous ceux qui assisteront à la réunion de Brandon.

**M. Dinsdale:** Mais chacun veut venir à Brandon, monsieur le président.

**Le président:** Peut-être que nous avons eu temps d'entendre un autre témoin aujourd'hui, soit Carolyn Garlick, mais je laisse cela à votre discrétion. Carolyn Garlick est une résidente de Winnipeg. Je n'ai pas d'informations supplémentaires sur son sujet mais nous sommes tous disposés à écouter son exposé.

**Carolyn Garlick:** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, je compare devant vous à titre de simple citoyenne. Je ne représente aucun groupe en particulier et dans mon mémoire j'insiste sur l'égalité des droits de la femme. Mémoire à l'appui de l'égalité des droits de la femme.

La Constitution du Canada devrait insister sur l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans tenir compte de la race, du sexe, de l'origine nationale ou de la religion et devrait reconnaître l'égalité des droits de chacun en tout ce qui touche la vie publique. Bien que la Constitution du Canada ait accepté ces principes, la discrimination continue de se manifester même dans l'application de la loi. Il incombe au citoyen de porter ses griefs devant les tribunaux, une procédure coûteuse que bien peu peuvent se permettre.

te]

In this brief I am concerned primarily with the rights of Canadian women, the right to equal treatment before the law, and the right to equal opportunity in the field of employment. Although women are supposedly guaranteed the right to equal pay for equal work, women still earn, on the average, only slightly more than one half of what men are able to earn. I believe the figure is something like 52 per cent. Women find that the better employment opportunities are often closed to them, even where male-ness per se is not a bona fide prerequisite of the job. If a woman either wants to or must work, she usually is forced to take a job with very low pay. Even women with university training are forced in many cases into lower employment ranks. The Constitution should make it incumbent employers to embaucher les travailleurs upon all employers to hire people on the basis of individual merit. If for example, a woman applies for a job that requires some degree of difficult physical labour, the employer in making his decision whether or not to hire, should consider the ability of the individual applicant and not some statistical norm.

A constitutional statement of equality should automatically nullify all laws which discriminate on the basis of sex. This should apply to legislation relating to the family. Both partners in a marriage relationship should have equal rights and responsibilities. A married woman should have the right to retain her own name if she wishes, the right to pass on her name to at least some of her descendants, and should have the right to assume independent credit responsibilities if she has an independent income. Although a woman is not now explicitly denied the right to retain her name after marriage, she finds many difficulties in her way if she decides to do so. Some of these difficulties are presented by individuals representing government agencies. A department store may give credit to her teenage child, but a married woman is denied the right to open an independent account in her own name when she is employed full time.

In a society in which the raising of children is thought to be primarily the responsibility of women, the woman is denied the right to posterity in these children if she is legally married. Even if she has fought to retain her own name after

### [Interprétation]

Je me préoccupe particulièrement des droits des Canadiennes, de l'égalité devant la loi ainsi que de l'égalité dans l'emploi. Bien que les femmes soient censées recevoir un salaire égal pour un travail égal, elles ne reçoivent en moyenne qu'un peu plus de la moitié de ce que les hommes gagnent. Je pense que cette proportion est d'environ 52 p. 100. Les femmes constatent que les meilleures occasions d'emploi leur sont interdites même dans les emplois où le fait d'être un homme n'est pas une condition préalable. Si une femme désire ou est obligée de travailler il arrive souvent qu'elle doive accepter un emploi très mal rémunéré. Même les femmes ayant acquis une formation universitaire sont obligées d'occuper des postes de second ordre. La Constitution devrait obliger tous les employeurs à embaucher les travailleurs selon les mérites de chacun. Par exemple, si une femme est candidate à un poste qui exige un certain effort physique, l'employeur devrait considérer la capacité de chaque candidat et non se référer à quelque norme statistique.

Toute déclaration constitutionnelle d'égalité devrait annuler ipso facto toute loi qui admet la discrimination fondée sur le sexe. Ceci devrait s'appliquer notamment à la législation touchant la famille. Dans le mariage, les deux conjoints devraient jouir de responsabilités et de droits égaux. Une femme qui se marie devrait avoir le droit de conserver son propre nom si elle le désire, le droit de transmettre son nom à un certain nombre de ses descendants et devrait avoir le droit d'assumer certaines responsabilités financières si elle a un revenu propre. Bien qu'actuellement on ne refuse pas explicitement le droit à une femme de conserver son nom après le mariage, elle éprouve bien des difficultés si elle en décide ainsi. Certaines de ces difficultés proviennent même des représentants d'organismes de l'État. Il est permis à un grand magasin de faire crédit à un enfant mineur mais par contre on refuse à une femme mariée le droit d'ouvrir un compte à son nom propre même si elle travaille à plein temps.

Dans une société où l'on croit que la tâche d'élever des enfants est une des principales responsabilités de la femme, on refuse à celle-ci le droit de donner son nom à ses enfants si elle est mariée légalement. Et même lorsqu'elle a combattu

## [Text]

marriage, her children must legally bear the surname of her husband. The law not only allows this discriminatory practice but forces it upon couples who privately share a greater understanding of equality in their relationship.

The Constitution should automatically nullify all discriminatory laws and provide safeguards against discrimination in all fields of public life.

**The Chairman:** I believe Senator Muriel Fergusson would like to ask a question of the witness. Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** Mr. Chairman, thank you. First, I would like to commend the witness for presenting at the first set of public hearings of this Joint Committee on the Constitution a brief asking that constitutional guarantees of equal rights for women be included in any amendments or in any new constitution. I do not know if the witness is aware that there is a proposed charter of fundamental rights proposed by the government in which there is a paragraph saying that the charter should also provide that every individual in Canada is entitled not to be discriminated against by reason of race, colour, national or ethnic origin, religion or sex. And under that they set out different things: (a) in employment or in membership in any professional, trade or other occupational association; (b) in owning, renting, holding or otherwise possessing property; and (c) in obtaining public accommodation, facilities and services. Would this, if it were incorporated or entrenched in a new constitution or an amended constitution, satisfy you?

**Carolyn Garlick:** Well, I believe that at the present time some of these principles, as I have stated in my brief, have been stated by the Supreme Court of Canada. At the same time laws, uniform laws that are provincial laws but uniform through Canada, continue to discriminate against women. I have made complaints in the past and I have been informed that the only way in which the situation can be rectified is to bring it into court. I am not in a financial position to do this. And this is why I believe that if the Constitution is to be made meaningful, the discriminatory laws that do exist have to be changed.

**Senator Fergusson:** Well, in the first paragraph of your brief you referred to the fact that the quality of all citizens is affirmed by this Supreme Court, just as you have said now. But you say that nevertheless discrimi-

## [Interpretation]

pour conserver son propre nom après mariage, ses enfants doivent, de par la loi, porter le nom de son mari. Et non seulement la loi permet cette pratique discriminatoire mais l'impose aux couples qui s'efforcent de mettre en pratique l'égalité des droits dans leurs relations.

La Constitution devrait annuler automatiquement toutes les lois discriminatoires et contenir les sauvegardes nécessaires contre la discrimination dans tous les domaines dans la vie publique.

**Le président:** Je crois que le sénateur Muriel Fergusson désire poser une question au témoin. Sénateur Fergusson.

**Le sénateur Fergusson:** Je vous remercie monsieur le président. Je voudrais d'abord féliciter le témoin d'être venu présenter au Comité conjoint de la Constitution un mémoire demandant des garanties constitutionnelles de l'égalité des droits de la femme. Je ne sais pas si le témoin est au courant que le gouvernement a proposé d'inclure dans la déclaration des droits fondamentaux et qu'un paragraphe de cette déclaration stipule que l'on ne peut faire de distinctions injustes à l'endroit de toute personne au Canada en raison de motifs de race, de couleur, d'origine nationale ou ethnique, de religion ou de sexe. L'on ajoute les précisions suivantes: a) dans l'emploi ou dans toute association professionnelle, métier ou autre association; b) dans la possession, la location, ou dans toute autre forme de détention d'une propriété; et c) dans les installations, logements et services publics. Si de telles dispositions sont insérées dans la Constitution, ne croyez-vous pas que cela répondrait à vos exigences?

**Carolyn Garlick:** Je crois qu'à l'heure actuelle certains des principes que j'expose dans mon mémoire ont déjà été reconnus par la Cour suprême du Canada. En même temps, il arrive que des lois provinciales qui se veulent uniformes à travers le Canada, continuent de mettre la discrimination à l'endroit des femmes. J'ai déjà protesté par le passé et on m'a dit que le seul moyen de modifier la situation serait d'en saisir les tribunaux. Mais les moyens financiers ne me le permettent pas. C'est pourquoi je crois que la Constitution doit préciser que toutes les lois qui admettent la discrimination doivent être changées.

**Le sénateur Fergusson:** Dans le premier paragraphe de votre mémoire, vous précisez que la qualité de tous les citoyens a été reconnue par la Cour suprême. Vous affirmez que la discrimination existe quand même J



[texte]

tion does exist. I presume that you are referring to it being mostly against women on a matter of sex. This is a general statement, I have you any particular cases with which you could illustrate this?

**Carolyn Garlick:** Most of this brief is based on my personal experience. I hesitate to bring it up, but if this is what you wish, I could give you an example. Last year I had a child born in Winnipeg. My husband and I wished to give the child both of our surnames combined. I was informed by the province that this was impossible, that a woman was not entitled to give her name as a surname to any of her children if she was legally married. I pointed out to the person in charge of the vital statistics bureau that this was in violation of the rights of women, and that it denied the women the right to posterity in their children. He agreed with that, but said that was the law. If I wished to quarrel with it, I would have to appeal to the court. This is one example of a case in which an individual who is applying the law, even though he may be in principle, is unwilling to do anything unless a court decision has been made.

**Senator Fergusson:** I am afraid that is a question on which I am not capable of expressing an opinion. But I would like to refer into the question of equal pay to which I have referred. I presume you know that in eight provinces of Canada and under the federal government laws there are provisions for equal pay, and still you claim that women are not paid the same salary. I agree with you, but why is it, if we have those laws, that they are not more effective?

**Carolyn Garlick:** I think that the main problem is not a question of equal pay for equal work, because there are all sorts of ways that businesses can get around this. The waiters have to carry green trays and the waitresses have to carry red trays, so they are not doing equal work. There are all sorts of little tricks by which employers can get around it.

However, the main form of discrimination in employment against women is one that is hard to observe. I suggest that any of you who would be interested in doing so might look at the evening paper tonight. Look in the help wanted section. You will see immediately that there is discrimination in female help wanted. Male help wanted. Go through that. First of all, block out every job that is not even covered by the minimum wage legislation, such as maids, babysitters, and some in the

[Interprétation]

suppose que vous vous référez précisément à la discrimination pour des motifs de sexe. J'aimerais savoir si vous pourriez nous citer des cas particuliers qui pourraient illustrer votre affirmation?

**Carolyn Garlick:** L'ensemble de mon mémoire est fondé sur mon expérience personnelle. J'hésite un peu à vous citer des exemples mais je peux vous en citer un si vous le désirez. L'an dernier, j'ai donné naissance à un enfant à Winnipeg. Mon mari et moi nous voulions que l'enfant porte nos deux noms respectifs. Les services provinciaux m'ont informée que cela était impossible, qu'une femme n'avait pas le droit de donner son nom, en tant que nom de famille, à aucun de ses enfants si elle était mariée légalement. J'ai signalé au Bureau de statistique de l'État civil que cette disposition violait les droits de la femme et qu'on refusait de cette manière à la femme le droit de donner son nom à ses enfants. Le représentant du Bureau m'a dit qu'il était d'accord avec moi mais que telle était la loi. Si je désirais la contester, je devais faire appel aux tribunaux. C'est donc un cas où une personne chargée d'appliquer la loi ne peut rien faire à moins de s'appuyer sur la décision d'un tribunal.

**Le sénateur Fergusson:** J'ai bien peur que c'est là une question au sujet de laquelle je ne suis pas en mesure d'exprimer une opinion. Mais je voudrais revenir à la question du salaire égal. Vous savez sans aucun doute que dans huit provinces du Canada et le gouvernement fédéral ont passé des mesures législatives au sujet de l'égalité de salaire et vous dites que les femmes ne sont pas traitées avec justice à cet égard. Cela est sans aucun doute vrai mais pourquoi donc ces lois ne sont-elles pas appliquées avec plus d'efficacité?

**Carolyn Garlick:** Je pense que l'essentiel du problème n'est pas tant l'égalité de salaire parce que l'employeur peut s'en tirer de bien des manières. On peut donner aux serveurs des plateaux verts et aux serveuses des plateaux rouges et prétendre ensuite qu'ils ne font pas le même travail. Ce sont des petits trucs qui permettent aux employeurs de faire ce qu'ils veulent.

Cependant, la principale forme de discrimination dans l'emploi à l'endroit des femmes est très simple. Je vous propose de jeter un coup d'œil dans le journal de ce soir. Prenez la page des petites annonces. Vous verrez immédiatement qu'il y a de la discrimination dans la façon d'offrir de l'emploi aux personnes selon qu'il s'agisse d'homme ou de femme. D'abord, éliminez tous les emplois qui ne relèvent pas de la loi établissant le salaire minimum, autrement dit les demandes de servan-

[Text]

male column as well, retired watchmen or something of that sort. Block those out. Then cancel out all jobs that have a beginning pay of under \$1.75 an hour. Circle all dead-end jobs and then you will see what the real situation in employment is for women, and you will see the great discrepancy. It is mostly in this way, in employment opportunities rather than in actual discrepancy in wages, that the great differential between men and women in employment exists.

**Senator Fergusson:** Do you think that in the ads that you speak of there should be no mention that the job is for a male or for a female?

**Carolyn Garlick:** Absolutely. I think that any individual ought to be able to apply for work on the basis of that individual ability.

**Senator Fergusson:** You may be surprised—I agree with you. But have you done anything about it? I know of women's organizations that are working on this now, and there are places in Canada where they have gotten people to agree not to list advertisements like this, and just place them under one heading. There are other countries where it is against the law. Do you think that this should be a legal requirement?

**Carolyn Garlick:** Yes. I think that this is a blatant form of discrimination that exists in the public sphere. I think for example that if a woman is willing to take hard, physical labour, she also has the choice of working in front of a hot laundry machine for the minimum wage or choosing to stand in front of a hot blast furnace for three or four times the salary.

**Senator Fergusson:** Do you think that women who have entered professions and have made themselves competent are discriminated against? Do you not think that a woman lawyer or a woman doctor or a woman dentist gets paid the same as a man?

**Carolyn Garlick:** I think it is not primarily a matter of salary. I think there is quite a difference in employment opportunity. If you notice the number of university graduates who are offered employment, you will find that unemployment among university women is far higher than among university men. Very often large percentages of university-trained women are forced to take jobs that do not utilize their education.

**Senator Fergusson:** I am very interested in this subject because this summer and at many

[Interpretation]

tes, de gardiennes, de même que les demandeurs de surveillants masculins et autres emplois de ce genre. Éliminez également tous les emplois dont le salaire initial est inférieur à \$1.75 à l'heure. Encerclez tous les emplois sans avenir et vous vous rendrez compte de la situation réelle de l'emploi chez les femmes et vous constaterez des différences considérables. C'est donc principalement dans les débouchés plutôt que dans la rémunération que la discrimination dans l'emploi se manifeste à l'égard des femmes.

**Le sénateur Fergusson:** Croyez-vous que les petites annonces ne devraient pas mentionner s'il s'agit d'un emploi destiné à une femme ou à un homme?

**Carolyn Garlick:** Oui. J'estime que toute personne devrait pouvoir présenter une demande d'emploi selon ses capacités personnelles.

**Le sénateur Fergusson:** Vous seriez peut-être surprise si je vous demande si vous avez essayé de faire quelque chose? Je connais des associations féminines qui s'occupent de ce problème et dans certaines régions du Canada, elles ont obtenu que les offres d'emploi ne fassent aucune mention du sexe. Dans certains pays, la loi l'interdit. Croyez-vous qu'une mesure légale devrait interdire cette distinction?

**Carolyn Garlick:** Oui. C'est une des formes les plus criantes de discrimination qui existent dans le secteur public. Si une femme est disposée à accepter un emploi qui exige des efforts physiques, elle a le choix de travailler dans une blanchisserie surchauffée pour le salaire minimum ou de travailler autour d'un haut fourneau pour un salaire trois ou quatre fois supérieur.

**Le sénateur Fergusson:** Croyez-vous que les femmes dont la compétence est reconnue subissent quand même la discrimination? Croyez-vous pas qu'une avocate, qu'une doctresse ou une dentiste ont le même revenu que leur collègue masculin?

**Carolyn Garlick:** Ce n'est pas essentiellement une question de salaire. C'est surtout un problème d'occasion d'emploi. Si vous comparez le nombre des diplômés universitaires qui l'on offre de l'emploi, vous verrez que le sous-emploi est plus prononcé chez les femmes que chez les hommes. Un très faible pourcentage des diplômées universitaires sont obligées d'accepter des emplois qui ne rendent pas justice à leur éducation.

**Le sénateur Fergusson:** Ce sujet m'intéresse d'autant plus qu'au cours de l'été j'ai eu l'impression

erte]

er times I have taken part in panel discussions. Last summer I took part in one on this subject, and one of the panelists who has had considerable experience in placing people in universities insisted that the women are really not preparing themselves adequately even after they finished university, that a man was looking forward to a career and was working very hard for it, but the majority of women were not and they were going to take jobs that were not so good just put in time until perhaps they get married. I do not say that I agreed with this, but this is a very strong argument made in the discussion in which I participated.

**Carolyn Garlick:** I think that many women, I will include myself among them, have the experience of going for a job interview which was not specifically listed as male employment and have had the person say, "I really have a very fine record and good recommendations, but frankly we would like to hire a man in this position. You know, the smile. Sometimes the people have to be out of town. Then when you start to get to that—well, you know what our winners are like. This very genteel sort of put-off. I leave realizing that perhaps if no men do apply for the job you might have a chance."

120

**Senator Fergusson:** But do you think there is any legislation you could have passed to correct that?

**Carolyn Garlick:** I do feel that there ought to be some sort of commission or standing committee to which individuals could appeal if they felt that they were denied an employment opportunity solely on principle, and on the basis of race, sex, national origin or religion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Fergusson, I wonder if I could persuade you to yield the floor to one of your colleagues? There are only three minutes left and there are two other members who wanted to ask questions.

**Senator Fergusson:** May I just say one thing? I am sorry but that is a subject in which I am greatly interested.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Senator Fergusson:** There is one thing I would like to say and that is that there is a disproportionate proportion of women in this Canadian

[Interprétation]

casion d'en discuter à plusieurs reprises. L'été dernier, je faisais partie d'un groupe de discussions qui examinait ce sujet et l'un des membres du groupe s'était beaucoup occupé de trouver de l'emploi aux diplômés d'universités, a affirmé que les femmes n'étaient pas vraiment aussi bien préparées même après avoir acquis une formation universitaire. Il affirmait que les diplômés masculins s'occupaient activement de l'avenir de leur carrière tandis que la majorité des femmes étaient disposées à accepter des emplois un peu moins brillants peut-être en attendant de se marier. Je ne suis peut-être pas d'accord avec cette affirmation mais ce fut un des principaux arguments qu'on a apportés au cours de cette discussion.

**Carolyn Garlick:** Je sais que beaucoup de femmes, et je m'inclus dans cette catégorie, ont cherché à obtenir un emploi qui n'était pas précisément destiné à un homme, mais le représentant de l'employeur qui l'interviewait a fini par avouer qu'en dépit de l'excellent dossier et des bonnes recommandations de la personne, il aimerait mieux confier le poste à un homme. Le tout, bien entendu, avec un sourire. En fin de compte, si aucun homme ne pose sa candidature à ce poste, peut-être que vous avez une chance d'obtenir l'emploi.

**Le sénateur Fergusson:** Mais ne croyez-vous pas qu'il existe des lois qui pourraient remédier à cette situation?

**Carolyn Garlick:** Il devrait exister une sorte de Commission ou de Comité permanent qui recevrait les plaintes des personnes qui auraient pu se voir refuser un emploi, par exemple pour des motifs de race, de sexe, d'origine nationale ou de religion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Fergusson, je me demande si je peux vous persuader de céder la parole à un de vos collègues masculins? Il reste tout juste trois minutes avant la fin de la séance et deux autres membres du Comité désirent poser des questions.

**Le sénateur Fergusson:** Je vous prie de m'excuser mais c'est là un sujet qui m'intéresse grandement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je comprends.

**Le sénateur Fergusson:** Je voudrais maintenant souligner que la population canadienne est composée d'une très forte proportion de



[Text]

population, and I am very glad that we have had Mrs. Garlick, as I said before. I hope that in other hearings, when we are going throughout Canada, finding out what the people of Canada want to have in the constitution, that we will hear many other representations, from women and men and organizations, on this point which I think is extremely important.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

May I ask Messrs. Gibson and McQuaid if they could ask their questions in about 30 seconds apiece?

Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** Under the federal minimum wage law, we have increased the minimum hourly wage from \$1.35 to \$1.65, and there is some movement afoot to increase it further to \$2 an hour. The reason I bring this up is that I wonder if you have knowledge of the wages paid to women in the banks which seem to have made a colossal profit in the last year. I wonder if many of your women working in banks have been getting the minimum wage. Have you any knowledge on that?

**Carolyn Garlick:** The brief I presented is not based upon research but strictly upon my own personal experience and knowledge of people that I know. I do know many women, personally, who are working either for minimum wage or close to it, some of whom have some training and who could not be classified as unskilled people. I am referring to people with secretarial skills of various sorts.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid?

**Mr. McQuaid:** Are the proposals in your brief designed to apply to married women as well as single women?

**Carolyn Garlick:** They should apply to all women. I think it is immaterial in our society whether a woman is married or not in deciding what rights she has in society. I do not feel that a woman should lose rights, economic rights or any other rights, when she changes her marital status.

**Mr. McQuaid:** On page 2 of your brief, you make a statement that I am very interested in, on a situation that I did not know before existed. You say:

A department store may give credit to her teenage child, but a married woman

[Interpretation]

femmes et que je suis heureuse que M<sup>me</sup> Garlick se soit présentée devant nous aujourd'hui. J'espère qu'au cours des autres audiences que nous tiendrons partout au Canada nous pourrions découvrir quelle sorte de Constitution veulent les citoyens canadiens et nous prendrions connaissance de beaucoup d'autres points de vue exprimés par les femmes, des hommes et des organisations. J'estime que c'est là un point extrêmement important.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci.

Je demanderais à MM. Gibson et McQuaid de faire en sorte que le temps de leurs questions ne dépasse pas beaucoup treize secondes.

Monsieur Gibson.

**M. Gibson:** La loi fédérale concernant les salaires minimums a porté le salaire horaire minimum de \$1.35 à \$1.65 et il est question de le porter maintenant à \$2.00. J'aimerais maintenant savoir si vous êtes au courant des salaires versés aux femmes dans les institutions bancaires dont les bénéfices ont été considérables l'an dernier. J'aimerais savoir si ces femmes reçoivent le salaire minimum. Pouvez-vous me renseigner à ce sujet?

**Carolyn Garlick:** Je n'ai pas fondé mon mémoire sur des recherches précises mais uniquement à partir de mon expérience personnelle et de celle de gens que je connais. Je connais beaucoup de travailleuses à qui on verse à peu près le salaire minimum et certaines d'entre elles possèdent une certaine formation qui les exclue de la catégorie de personnes non qualifiées. C'est surtout le cas du personnel de secrétariat.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McQuaid?

**M. McQuaid:** Est-ce que votre mémoire concerne aussi bien les célibataires que les personnes mariées?

**Carolyn Garlick:** Il devrait s'appliquer à toutes les femmes. Peu importe aujourd'hui si une femme est mariée ou non lorsqu'il s'agit d'une question de ses droits. Je ne pense pas qu'une femme devrait perdre certains de ses droits d'ordre économique ou autres, lorsqu'elle change de statut matrimonial.

**M. McQuaid:** A la page deux de votre mémoire, vous faites état d'une situation à laquelle je ne connaissais pas moi-même. Vous citez ceci:

Il est permis à un grand magasin de faire crédit à un enfant mineur mais pas à une femme mariée.

[texte]

is denied the right to open an independent account in her own name even when she is employed full time.

this a law of the land or is it a practice of the store?

**Carolyn Garlick:** The store will tell you if a man is responsible for the debts of his wife. Therefore, they cannot give you an account in your own name. I have applied in several cases in stores in Winnipeg and have received the same answer.

**Mr. McQuaid:** Is that a law of the Province of Manitoba, do you know?

**Carolyn Garlick:** I am uncertain as to what the law is. I think the law states that a man is responsible for his wife's debts and therefore the stores will not extend credit.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am afraid I will have to ask all the witnesses who have not yet been heard that, if they still wish to be heard and have the fortitude to make the journey either to Brandon or to St. Boniface, that they come to one of those places. The Clerk can inform them of the hours and places of the hearings.

**Mrs. Garlick,** before you leave, I would like to thank you on the Committee's behalf.

**Mr. Long:** May I ask a question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. If you want the witness to remain while you ask a question?

**Mr. Long:** No. I just want to ask whether we are going to hear my proposal, either in St. Boniface or Brandon, or wherever you go to it?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We wish to try to finish everybody in St. Boniface, that is our last hearing in this area.

**Mr. Long:** Are you going to do it or not?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If you run out of Committee time and you are the last witness, we may not, but this will be a Committee decision at the time. Usually we are in the position of being able to extend the time of the meeting if we so wish, but tonight we are not in that position because the hotel must have this room in a very short

[Interprétation]

refuse à une personne mariée le droit d'ouvrir un compte à son propre nom même si elle travaille à plein temps.

S'agit-il d'une disposition légale ou d'une coutume dans les grands magasins?

**Carolyn Garlick:** Le commerçant vous dira qu'un homme est responsable des dettes de sa femme. Et c'est pourquoi une femme ne peut avoir son compte personnel. J'ai moi-même présenté une demande semblable dans plusieurs magasins de Winnipeg et j'ai toujours reçu la même réponse.

**M. McQuaid:** S'agit-il d'une loi de la province du Manitoba?

**Carolyn Garlick:** Je ne suis pas certaine. Je pense que la loi établit que l'homme est responsable des dettes de sa femme c'est pourquoi les magasins ne font pas crédit aux femmes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je me vois obligé de demander à tous les témoins qui n'ont pu se faire entendre et qui y tiennent beaucoup, de se présenter aux séances que nous tiendrons soit à Brandon ou à Saint-Boniface. Ils n'ont qu'à s'informer auprès du greffier pour ce qui est de l'heure et des endroits des séances.

Madame Garlick, avant que vous quittiez, je désire vous exprimer mes remerciements au nom du Comité.

**M. Long:** Puis-je poser une question?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. S'adresse-t-elle au témoin?

**M. Long:** Non. Je veux simplement savoir si vous allez entendre ma proposition soit à Saint-Boniface, soit à Brandon ou ailleurs?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous espérons que la séance de Saint-Boniface nous permettra d'entendre tout le monde étant donné que c'est notre dernière audience dans la région.

**M. Long:** Allez-vous entendre ma proposition?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si le Comité n'a pas le temps et comme vous êtes le dernier témoin, peut-être que nous ne pourrions pas mais le Comité décidera en temps et lieu. Ordinairement nous sommes en mesure de prolonger la durée des séances mais ce soir cela nous est impossible parce que nous devons quitter la salle tout de suite.

[Text]

**Mr. Long:** Are you or are you not going to hear me as a witness?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry, I cannot give you an absolute guarantee that you will be heard, but we will do everything we can to hear you.

**Mr. Rowland** has a point of order.

**Mr. Rowland:** Would it not be possible to accommodate people like Mr. Long if we took note of the fact that they had been at this meeting and gave them some priority in St. Boniface? I think that they are entitled to that after their fortitude thus far.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The only difficulty, Mr. Rowland, is that some people who were originally scheduled to appear in St. Boniface, I think would have priority there, but certainly we will do our best to hear everybody who wants to appear before us.

**Mr. Allmand?**

**Mr. Allmand:** I was going to suggest, Mr. Chairman, that we should decide that we will stay in St. Boniface, not only the afternoon, but even the evening, to hear everybody, especially those that are here today.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is the Committee agreeable to that?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right. You have your assurance.

**Mr. Long:** Thank you, sir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The committee is adjourned until tomorrow at 2 p.m. in Brandon.

[Interpretation]

**M. Long:** Est-ce que je pourrai me faire entendre en fin de compte?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je regrette mais je ne puis pas vous donner une réponse définitive. Je puis cependant vous assurer que nous ferons tout notre possible.

**M. Rowland** désire invoquer la Règle

**M. Rowland:** Ne pourrions-nous pas dans ce cas des personnes comme M. Long, qui ont assisté à la présente réunion, leur donner priorité à Saint-Boniface? Ils ont sûrement manifesté beaucoup d'intérêt jusqu'ici.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La seule difficulté, monsieur Rowland, c'est que l'ordre de comparution des témoins est déjà établi pour la séance de Saint-Boniface et ces personnes devraient parler en premier lieu. Mais nous ferons sûrement notre possible pour entendre tous ceux qui désirent discuter avec nous.

**Monsieur Allmand.**

**M. Allmand:** J'allais proposer, monsieur le président, que nous pourrions rester à Saint-Boniface non seulement l'après-midi mais même la soirée pour entendre notamment tous ceux qui sont venus ici aujourd'hui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Qu'en pense le Comité?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bon, vous avez leur parole.

**M. Long:** Je vous remercie, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La séance est levée jusqu'à demain 2 heures alors que nous nous retrouverons à Brandon.



## APPENDIX "L"

URBAN DEMOCRACY  
AND

## THE CANADIAN CONSTITUTION

brief prepared by the Institute of Urban Studies, University of Winnipeg, for the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada.

September, 1970.

## Introduction

The twentieth century is an age of change and nowhere has change occurred more dramatically or had such a profound effect as on the cities of this nation. At the turn of the century, for example, Canada was still primarily a rural society. In 1961 seven out of ten Canadians were classified as urban residents.<sup>1</sup> With this increase in population came a whole host of new social, economic, and political factors. Canada's metropolitan areas are now our centers of growth, vitality, culture and political power. New urban issues have appeared. Old city problems have remained or grown worse. Today the great threat to our cities continues unabated, with the result that the phrase "urban crisis" has become a familiar and distressing cry to most Canadians.

Given this background of urban turmoil and ferment, it is entirely appropriate that a Parliamentary Committee should be examining the question of constitutional change. A country's constitution not only outlines its basic framework of government, but it as well articulates the broad ethical values that determine political behaviour. Of the many functions fulfilled by constitutions within a federal state, three of the most important include:

(1) Describing the government structure and distribution of power among the various parts of the state.

(2) Providing explicit and implicit limits on government action for the protection of the individual.

(3) Assuring stability and continuity in the

economic Council of Canada, *Fourth Annual Report*, Ottawa: Queens Printer, 1967. P. 184.

## APPENDICE «L»

LA DÉMOCRATIE URBAINE  
ET

## LA CONSTITUTION CANADIENNE

Mémoire de l'Institut des études urbaines, de l'Université de Winnipeg, à l'intention du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada.

Septembre 1970

## Introduction

Le vingtième siècle est une époque de changements et ces changements ne se sont jamais produits de façon plus spectaculaire et n'ont jamais eu un effet plus profond que sur les villes de notre pays. Au début du siècle, par exemple, le Canada était encore essentiellement une société rurale. En 1961, sept Canadiens sur dix sont classés comme citoyens.<sup>1</sup> Cet accroissement démographique s'est accompagné d'une foule de nouveaux facteurs sociaux, économiques et politiques. Les régions métropolitaines du Canada sont maintenant nos centres de croissance, de vitalité, de culture et de pouvoir politique. De nouveaux problèmes urbains ont vu le jour. Les problèmes urbains anciens sont toujours là, et parfois se sont empirés. À l'heure actuelle, la grande migration vers les centres se poursuit sans discontinuer, et il en résulte que l'expression «Crise urbaine» est devenue pour la plupart des Canadiens un cri de détresse familial.

Étant donné ce fond d'agitation et de ferment urbains, l'étude de la question d'un changement de la constitution par un comité parlementaire était parfaitement appropriée. La constitution d'un état ne définit pas seulement le cadre fondamental de son gouvernement mais elle stipule également les grandes valeurs morales qui déterminent le comportement politique. Parmi les nombreuses fonctions que les constitutions assument dans un état fédéral, trois des plus importantes sont les suivantes:

(1) Décrire la structure du gouvernement et la répartition des pouvoirs parmi les différents corps constitués de l'État.

(2) Tracer des limites explicites et implicites à l'action du gouvernement, pour la protection des individus.

(3) Assurer la stabilité et la continuité des lois.

<sup>1</sup> Conseil économique du Canada, *Quatrième rapport annuel*, Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1967. P. ??

A condition essential to the achievement of the above objectives is that of relevancy. A constitution must conform to present reality as well as past antecedents. It must be in tune. If a constitution stipulates outdated duties or has been too inflexibly interpreted, it can only lead to stalemate and frustration. As a result the streets not the ballot box may become the areas of political action. To a degree, this situation prevails with regards to the B.N.A. Act. The Fathers of Confederation had no way of foreseeing the great demographic, economic and social upheavals which have altered irrevocably the Canada they knew and ruled. The responsibilities allocated to our government units no longer correspond to the resources given them. The constitution is in clear need of revision or at least re-interpretation.

The Government of Canada then deserves applause for the process of re-examination that it has initiated. This Committee can perform a useful service for the country by educating Canadians and making them aware of constitutional needs; it can analyse the new needs of the country and recommend changes or offer advice as to how or where the constitution needs re-interpretation. Constitutions need to change because conditions change. The requirement of relevancy thus demands that the Constitution be continually re-examined. To achieve that end we recommend that this Special Committee be made a Standing Committee of the House of Commons so that it can carry out its mandate on a long term basis.

However, if the Government deserves accolades for the initiation of the debate, its proposed reforms fall short of the mark. Like an overanxious racehorse it has started fine but is fading in the stretch. In its preoccupation with linguistic rights and institutional reform, the Government has tended to neglect other vital areas of concern. The Government's ideas on the Supreme Court and entrenching rights are fine as far as they go, but they are only partial reforms. The process of urbanization has produced in Canada a whole new set of issues and problems-what about the relation of government to new corporate structures, does urban Canada need new representative institutions, what about citizen participation, or the influence of new technology? These questions deserve answers. The Prime Minister is rightly concerned about national unity but his whole program is

Pour que les objectifs ci-dessus soient atteints, il est indispensable d'être à jour. Une constitution doit se conformer aussi bien aux réalités présentes qu'aux antécédents du passé. Elle doit être dans le vent. Une constitution qui imposerait des obligations périmées ou qui serait interprétée de façon trop inflexible ne peut conduire qu'à la sclérose et au ressentiment, et de ce fait l'action politique risque de se produire dans les rues, plutôt que de sortir des urnes. C'est, jusqu'à un certain point, la situation actuelle en ce qui concerne l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les Pères de la confédération n'avaient aucun moyen de prévoir les grands bouleversements démographiques, économiques et sociaux qui ont transformé de façon irréversible le Canada qu'ils ont connu et gouverné. Les responsabilités confiées à nos différents échelons de gouvernement ne correspondent plus aux ressources dont ils disposent. Il est évident que notre constitution doit être révisée, ou tout au moins réinterprétée.

Il y a donc lieu de féliciter le gouvernement fédéral d'avoir pris l'initiative de ce processus de réexamen. Votre comité peut rendre d'utiles services au pays en éduquant les Canadiens et en les rendant plus conscients de leurs besoins constitutionnels; il peut analyser les besoins nouveaux du pays et recommander des transformations, ou fournir des conseils quant au domaine où la constitution a besoin d'être réinterprétée, et quant à la façon de le faire. Les constitutions doivent être modifiées lorsque se modifient les conditions ambiantes. Elles doivent rester à jour, ce qui exige qu'elles leur fasse subir un examen critique continu. Pour parvenir à ce résultat, nous recommandons que votre comité spécial devienne un comité permanent de la Chambre des communes, afin qu'il puisse s'acquitter de son mandat sans restriction dans le temps.

Néanmoins, et bien que le gouvernement mérite des félicitations pour son initiative, ses réformes qu'il propose nous paraissent insatisfisantes. Comme un fougueux pur-sang, il a pris un bon départ mais il faiblit dans la ligne droite. Trop préoccupé de droits linguistiques et de réformes institutionnelles, il tend à négliger d'autres sujets essentiels de préoccupation. Les idées du gouvernement concernant la Cour Suprême et les droits accrus sont très bonnes en soi, mais elles ne constituent que des réformes partielles. Le processus de l'urbanisation a fait naître au Canada toute une série de nouvelles difficultés et de nouveaux problèmes nouveaux: quelle doit être la position du gouvernement par rapport aux nouveaux corps constitués; le Canada urbain a-t-il besoin de nouvelles institutions représentatives, que faut-il penser de la participation des citoyens, ou de l'influence des tel-

ected towards the cultural side of federalism—linguistic right, bi-culturalism, etc. It may be that in the future Canada's unity will be more threatened by social discontent arising out of neglect for urban problems than by any number of visits by Charles De Gaulle. In the eyes of the constitution then, the problems of urban Canada demand at least as much attention as the rights of Franco-Albertans.

There is a further reason for the study of the constitution and of urban affairs. For years ministers of the crown have retreated behind the mystic clouds of the B.N.A. Act, whenever they were asked why houses were not being built or slums cleared. The constitution has become an all purpose "Linus blanket" for Canadian politicians—safe, near at hand and instantly reusable. Inaction has been defended by legal obfuscation and the principle of democratic accountability has become lost in the shuffle. It is time that this particular tactic be exposed for what it is—a failure of will—rather than a constitutional nightjacket.

Sir Kenneth Clark reminded us in a discussion of the difference between men's intentions and results in the *Civilization* series:

"If I had to say which was telling the truth about society, a speech by a minister of housing or the actual buildings put up in his time, I should believe the buildings."

#### *Objectives of the Constitution*

Almost every writer dealing with constitutional matters lists a different series of goals, objectives or tasks which he feels the constitution should prescribe. All these various ones can be classified into two primary aims; ideally constitutions should:

- (1) Maximize democratic control over government

niques nouvelles? Toutes ces questions méritent des réponses. Le premier ministre est à bon droit préoccupé d'unité nationale, mais tout son programme est axé sur l'aspect culturel du fédéralisme: droits linguistiques, biculturalisme, etc. Il est fort possible que l'unité du Canada soit plus menacée à l'avenir par les mécontentements sociaux nés de la non-reconnaissance des problèmes urbains que par les plus turbulentes visites d'un Charles de Gaulle. Aussi, du point de vue de la constitution, les problèmes du Canada urbain nécessitent au moins autant d'attention que les droits des Franco-Albertains.

Il y a encore une autre raison pour l'étude de la constitution et des affaires urbaines. Pendant d'innombrables années, les ministres de la Couronne se sont retranchés derrière les nébulosités sacrées de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique chaque fois qu'on leur demandait pourquoi on ne construisait pas de logements, pourquoi on ne détruisait pas les bidonvilles. La constitution est devenue pour les hommes politiques canadiens un fétiche convenant à tous les usages: sûr, toujours disponible et constamment réutilisable. Leur passivité a pris pour prétexte des subtilités légales et le principe démocratique de la responsabilité du gouvernant à l'égard du gouverné s'est perdue dans le tohu-bohu. Il est grand temps de dénoncer cette tactique particulière et de proclamer ouvertement ce qu'elle est: un manque de volonté, et non pas une camisole de force constitutionnelle.

Comme nous le rappelait Sir Kenneth Clark dans une étude sur la différence qu'il y a entre les intentions de l'homme et les résultats auxquels il parvient, dans la série *Civilisation*:

«S'il me fallait dire où se trouve la vérité au sujet de la société, dans un discours prononcé par un ministre du logement ou dans le nombre des logements mis en chantier sous sa juridiction, je me prononcerais pour le second choix.

#### *Les objectifs de la Constitution*

Presque tous les auteurs qui traitent d'affaires constitutionnelles énumèrent des séries différentes de buts, d'objectifs ou de tâches que, selon lui, la constitution devrait prescrire. L'ensemble de ces buts divers peut être classé en deux objectifs essentiels: une constitution idéale devrait:

- (1) Étendre au maximum le contrôle démocratique exercé sur le gouvernement.



(2) Maximize the effectiveness and efficiency of government operations.

In terms of urban needs at least, neither of these objectives are being met by the present framework of the British North America Act.

### (1) Democratic Rights

As the Federal Government itself has realized—"Canada's main constitutional documents—the British North America Act, 1867 and the amendments, contain few guarantees of specific liberties."<sup>2</sup> The B.N.A. Act has not been interpreted to guarantee any fundamental freedoms and the 1960 Canadian Bill of Rights has not served as a constitutional limitation on Parliament or the courts. The government has thus taken a wise and long overdue step in proposing a constitutionally entrenched Bill of Rights. However, we feel that the content of the proposals lacks sufficient guarantees for the democratic rights of Canadian citizens, as opposed to the individual liberties which are mentioned.

In the section on political rights, the Government has enumerated various freedoms such as the freedom of expression, freedom of conscience and religion, and freedom of assembly and association. These freedoms should be broadened to include a set of specific democratic rights.

The highest priority for this nation is to build a system where people can fully and actively participate in the basic decisions of planning and executing changes in the urban setting. But the truth is, that our present practices and our existing institutions are not very democratic. Decisions are made by small coteries of influentials; there is limited access to the forums of decision making; and there are large numbers of people who have no power to act. Our representative chambers and our political parties—the devices we proclaim, provide access to the system—provide it only in an intermittent way and on some occasions.

Participation is an issue of national importance. It is not one that can be or should be confined to the local level. It is of course, in the local area that the demands for participation are being heard and the counter reactions being felt. But it is an issue of pre-emi-

(2) accroître au maximum la réalité l'efficacité de l'action gouvernementale.

Pour ce qui est des besoins urbains, tout moins, le cadre actuel que fournit l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne satisfait aucun de ces deux desiderata.

### (1) Les droits démocratiques

Comme le gouvernement fédéral l'a bien compris lui-même «les principaux documents constitutionnels du Canada, à savoir l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et ses amendements ultérieurs, ne contiennent que peu de garanties des libertés spécifiques.»<sup>2</sup> L'Acte de l'Amérique du Nord britannique pas été interprété dans le but de garantir aucune des libertés fondamentales de la Déclaration canadienne des droits de l'homme de 1960 n'a pas servi à imposer des limites constitutionnelles à l'action du Parlement ou des tribunaux. Le gouvernement a par conséquent pris une mesure sage et qui s'avère depuis très longtemps nécessaire en proposant d'entériner constitutionnellement la Déclaration des droits de l'Homme. Nous estimons néanmoins que la teneur actuelle de ses propositions ne fournit pas des garanties suffisantes aux droits démocratiques des citoyens canadiens, par opposition aux libertés individuelles qui y sont mentionnées.

À la section des droits politiques, le gouvernement a énuméré diverses libertés telles que la liberté d'expression, la liberté de conscience et de religion, et la liberté d'assemblée et d'association. Ces libertés devraient être élargies, afin d'y inclure une série de droits démocratiques bien précis.

La tâche la plus prioritaire qui se pose pour notre pays est d'édifier un système dans lequel la population puisse participer pleinement et activement aux décisions essentielles de planification et d'exécution des modifications de la structure urbaine. La vérité est cependant, que l'usage actuel et les institutions existantes ne sont pas très démocratiques. Des décisions sont prises par de petites coteries de personnes influentes; la population n'a qu'un accès très limité aux assemblées où se prennent les décisions et il y a un très grand nombre de personnes qui n'ont aucun pouvoir d'action. Nos chambres de représentants et nos partis politiques (deux moyens qui, à ce qu'on affirme, permettent d'accéder au système) ne le permettent que de façon intermittente, et dans certains cas seulement.

La participation est une question qui revêt une importance nationale. Elle ne doit et ne peut être confinée au niveau local. C'est, évidemment, à l'échelon local que se font entendre les demandes de participation et que l'on ressent les réactions contraires. Mais

<sup>2</sup> Canada, *A Canadian Charter of Human Rights*, Ottawa: Queens Printer, 1968, P. 13.

<sup>2</sup> Canada, *Une charte canadienne des droits de l'homme*, Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1968, P. 13.

ce for our federal government because it solves ultimately the fate of the majority of Canadians living in the cities. As we read it, imperative of "peace, order and good government" means that our national government must be the guardian of our democratic order. The federal government should have as first order of business the protection of the democratic rights of citizens. Under the general goal of ensuring democratic participation, the federal government should entrench these rights into our constitution:

*The Right to Information*—This means every man has a right to be alerted to events that affect his interests. Citizens must be informed about new transportation routes, expansion of hospitals, removal of public services, which all affect their community. It is not enough to say that a plan was discussed and hearings held—because these means that reach only the articulate, organized portion of the population.

*The Right to Access*—There must be citizen access at both those times and places where actual critical decisions are made, not consultation after plans are already determined. New institutions may have to be developed—such as Neighbourhood Development Corporations—to give meaning to the participation process, but the right to access must become one of the essential principles of our political community.

*The Right to Fair Forum*—The opportunity to present one's case is meaningless if the decision or action which follows is made in a forum which is closed or prejudiced against consideration of the interests being presented. What chance does the immigrant really have, or the individual who doesn't possess middle class verbal skills to compete in the arena of decision making? Government must assure not only the right to access but the right to use that access fully and equally.

The inclusion of these democratic rights of participation in an entrenched Bill of Rights would enable citizens to use the vehicle of the courts to redress their grievances. In the United States for example, a California citizens organization has used the Bill of Rights to claim that suburban bars on low income

c'est une question d'une importance primordiale pour notre gouvernement fédéral, parce que c'est d'elle que dépend, en dernier ressort, le sort de la majorité des Canadiens qui vivent dans les centres urbains. A notre avis, l'impératif de «paix, ordre et bon gouvernement» signifie que notre gouvernement national doit être le gardien de notre ordre démocratique. Le gouvernement fédéral devrait avoir pour principal souci et principal devoir la protection des droits démocratiques des citoyens. Dans le cadre du but général qui est d'assurer la participation démocratique, le gouvernement fédéral devrait entériner, par inclusion dans notre constitution, les droits suivants:

a) *Le droit à l'information*—Cela signifie que toute personne a le droit d'être tenue au courant des activités qui affectent ses intérêts. Les citoyens doivent être informés de la construction de nouvelles routes, des agrandissements d'hôpitaux, des suppressions de bibliothèques publiques, toutes choses qui affectent leur collectivité. Il ne suffit pas de dire qu'un plan a été publié et que des auditions ont été tenues, car ce sont là des moyens d'information qui ne touchent que la portion articulée et organisée de la population.

b) *Le droit d'accès*—Les citoyens doivent avoir accès aux lieux où des décisions importantes sont prises au moment où elles sont prises et non pas seulement avoir droit à la consultation après que les programmes sont déjà définis. De nouvelles institutions, pourront être mises au point (telles que les Corporations de mises en valeur du voisinage) pour donner un sens au processus de la participation, mais le droit d'accès doit devenir l'un des principes essentiels de notre collectivité politique.

c) *Le droit à une audition publique*—La possibilité de faire connaître son point de vue est dépourvue de tout sens véritable si la décision ou l'action qui suivent ont lieu dans une enceinte close où si l'on y nourrit des préjugés contre l'examen des intérêts que l'on y soumet. Quelle chance a la famille d'immigrant ou l'individu qui ne possède pas la facilité d'élocution des gens de la classe moyenne, de se défendre dans les enceintes où se prennent les décisions? Le gouvernement doit assurer non seulement le droit d'accès, mais encore le droit d'utiliser pleinement et équitablement cet accès.

L'inclusion de ces droits démocratiques de participation dans une Déclaration entérinée par la constitution permettrait aux citoyens de recourir aux tribunaux pour le redressement de leurs griefs. Aux États-Unis, par exemple, une organisation californienne de citoyens s'est appuyée sur la Déclaration

housing are a denial of the rights of the poor to choose freely where they want to live. In Canada, we too should be able to use our system of justice to protect people's essential rights.

## (2) *The Effectiveness of Government*

If the state then, must make a major commitment to the goal of achieving democratic rights, so too, it must seek to make itself effective. To be effective and efficient, the responsibilities of each level of government must be roughly commensurate with the resources open to that level of government. In every federal-provincial conference the point has been driven home that the responsibilities of the provinces—in education, highways, health and welfare—are not equal to the fiscal resources which they possess.

However, even more dramatic than the plight of the provinces, is that of this country's municipalities. The services which cities are supposed to provide—housing, transportation, welfare—are the fastest growing items of government expenditure, but at the same time fiscal resource of urban areas—the property tax—a regressive, non-growing resource. The cities' have been shut out of any share in the dynamic taxes on personal or corporate income. In a word, Canada's cities do not have enough money to do the required job. And with the great population influx into our urban areas, the problem can only get worse.<sup>3</sup>

There are only two possible solutions to this urban dilemma—an increase in municipal revenues or a reduction in municipal responsibilities. By and large, the solution arrived at has been the latter one—the provinces have increasingly taken over the responsibilities for education, welfare, etc. And one reason why the shift has gone—services to the provinces, rather than revenues to the municipalities has been the legal subordination of the cities to the provinces.

<sup>3</sup> For further information see the brief of the Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations for submission to the Ministers of Municipal affairs in Winnipeg, August 19, 1970.

des droits de l'Homme pour affirmer que les entraves apportées dans certains faubourgs à la construction de logements pour personnes à faible revenu constituent une violation du droit des pauvres de choisir librement l'endroit où ils désirent vivre. Au Canada, nous devrions être également en mesure de recourir à notre système judiciaire pour la protection des droits essentiels de l'individu.

## (2) *L'efficacité du gouvernement*

Par conséquent, si l'État doit s'engager formellement à se fixer pour but l'établissement des droits démocratiques, il doit également chercher à se donner l'efficacité nécessaire pour y parvenir. À cet effet, les responsabilités de chaque niveau de gouvernement doivent être relativement en harmonie avec les ressources dont dispose ce niveau de gouvernement. Lors de chaque conférence fédérale-provinciale, il a été dit et répété que les responsabilités des provinces (dans le domaine de l'éducation, des routes, de la santé et de la sécurité sociale) sont hors proportion avec les ressources fiscales dont elles disposent.

Plus grave encore que le fardeau des provinces est celui des municipalités de nos pays. Les services que les municipalités sont censées fournir (logement, transport, sécurité sociale) sont les postes budgétaires dont le croisement est le plus rapide, et malgré les ressources fiscales des régions urbaines (la taxe immobilière) sont des ressources régressives, non susceptibles d'augmentation. Les municipalités ont été exclues de toute participation aux revenus des taxes dynamiques, celles qui frappent le revenu personnel ou le revenu des sociétés. En d'autres termes, les villes canadiennes n'ont pas assez d'argent pour s'acquitter de la tâche qu'on attend d'elles. L'importance de la migration vers les régions urbaines de notre pays ne peut qu'aggraver encore ce problème.<sup>3</sup>

Il n'y a que deux solutions possibles à ce dilemme urbain: accroître les revenus des municipalités, ou réduire leurs responsabilités. En général, la solution que l'on a adoptée est la seconde: les gouvernements provinciaux ont de plus en plus assumé les responsabilités en matière d'éducation, de sécurité sociale, etc. L'une des raisons pour lesquelles l'évolution s'est faite dans ce sens (transfert des services à la responsabilité provinciale plutôt que transfert de revenus aux trésors municipaux) est la subordination légale des municipalités à l'égard des gouvernements provinciaux.

<sup>3</sup> Pour plus amples renseignements, voir le mémoire du comité municipal conjoint des relations intergouvernementales, pour soumission aux ministres des affaires municipales à Winnipeg, 19 août 1970.



However, this drift of services to the provinces has largely been an ad hoc, unplanned phenomenon. There has been little conscious planning of the kind that, for a certain type of situation, the province is the level of government which can best do the job. It has been a process of necessity, not planning.

And, in order for government to be effective, there must be conscious planning. There must be a vigorous analysis of which level of government is best suited to the tasks which are to be accomplished. As the Prime Minister wrote some years before:

An ideal state would therefore seem to be one with different sizes for different purposes. The ideal constitution for it, would be one that gave the various parts, whatever their size, the power they needed to attain their particular objectives.<sup>34</sup>

Not only should the constitution provide for equality between responsibilities and resources, but as well, it should allocate those responsibilities according to the criterion of which level of government can best do the job.

Applying the above criterion to Canada's situation, a crisis one fundamental fact emerges—local governments have a vital role to play. In fact it is safe to say that the cities are facing a whole new set of issues which only local governments can really deal with. The major problems of the cities—transportation, suburban housing, crime—have faced governments for thousands of years. But these problems as they apply in the cities, have totally different dimensions; each of these problems stems from the concentration of large numbers of people into small areas. It is urban concentration which so increases the magnitude of city problems and the solution depends upon local initiative.

Any of the services provided by cities must be local in order to be effective. Problems in housing, welfare and crime are of great magnitude and scope in different

Cependant ce transfert des services à la responsabilité provinciale a été, dans une large mesure, un phénomène spontané, non prévu ni voulu. Il n'y a eu que très peu de planification consciente basée sur le principe que, pour un certain type de fonctions, c'est un niveau du gouvernement provincial que le travail s'accomplira le plus efficacement. La situation actuelle est le résultat d'une situation de fait, et non celle d'une planification.

Or, pour qu'un gouvernement soit efficace, il doit s'appuyer sur une planification consciente. Il est nécessaire de procéder à une analyse sérieuse du niveau de gouvernement le plus susceptible de s'acquitter des tâches nécessaires. Comme le Premier ministre l'écrivait il y a quelques années:

«Il semble donc que l'état idéal serait celui qui aurait des dimensions différentes pour des fins différentes. La constitution idéale pour y parvenir serait celle qui donnerait aux différentes parties, quelle que soit leur dimension, les pouvoirs dont elles ont besoin pour réaliser chacune leurs objectifs particuliers.»<sup>4</sup>

La constitution devrait non seulement assurer l'équilibre entre les responsabilités et les ressources; elle devrait en outre attribuer la responsabilité en prenant pour critère le niveau de gouvernement le plus susceptible de s'acquitter efficacement de la tâche en question.

Si l'on applique ce critère à la crise urbaine au Canada, on s'aperçoit d'une vérité fondamentale: les gouvernements locaux ont un rôle essentiel à jouer. De fait, on peut affirmer sans craindre de se tromper que les villes doivent affronter une série toute nouvelle de problèmes auxquels seules les structures locales peuvent apporter une solution efficace. Les principaux problèmes des municipalités (transport, logement bon marché, criminalité) se sont toujours posés aux gouvernements, depuis des milliers d'années. Mais ces mêmes problèmes, lorsqu'ils se posent aux villes, prennent des dimensions totalement différentes; chacun d'entre eux provient de la concentration d'un grand nombre de personnes sur des superficies restreintes. C'est la concentration urbaine qui donne aux problèmes des villes l'ampleur tragique qu'on leur connaît actuellement, et la solution ne peut dépendre que de l'initiative locale.

Pour être efficaces un grand nombre des services assurés par les municipalités doivent être locaux. Les problèmes que posent le logement, la sécurité sociale et la criminalité ont,

<sup>34</sup> Pierre Elliott Trudeau, *Federalism and the Canadians*, Toronto: McClelland and Stewart 1968, p. 35.

<sup>4</sup> Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et les Canadiens français*, Toronto: McClelland et Stewart, 1968, p.

areas. Sometimes there are great variations from one street to another. Services like welfare or housing affect people's most basic needs and the delivery of these services often depends upon a knowledge of the individual people concerned. Urban renewal programs or transportation activities dramatically change people's neighborhoods or living patterns. Only a government close to the people can possibly know the human dimension involved and the people should be as close as possible to the governments which are changing their lives. In the provision of urban services then, local municipalities are the level of government best suited for meeting the human needs of the urban community.

However, if these problems are local in nature, they are national in scope. Across the land from Halifax to Vancouver cities are experiencing the same general difficulties. Urban issues are much too vital to the national well being of the nation, not to have the national government involved. The amounts of money which will have to be spent to make a dent on the single problem of urban poverty alone are staggering. Only the Federal Government has the resources capable of dealing with such national problems and the Federal Government can not turn the control of these funds over to the provinces; Ottawa must retain the ability to direct this nation's economy and control of taxation is a vital part of this power. In fact some economists believe the federal government has already given too many tax points over to the provinces, with the result being a lack of power necessary to control inflation. The responsibilities for providing services to urban Canada, then must remain with the local municipalities; the resources, with the Federal Government.

The solution is obvious. Local government must deliver the services, the Federal Government must fund them. The Federal government must assume the role of international development institutions—providing research, ideas, experts and money. The cities must put the program into operation. Provincial Governments, despite their legal responsibility for urban matters, are often too large for effective implementation of urban programs and too poor for the type and

d'une région à l'autre, une ampleur et une orientation différentes. Parfois même on constate des différences considérables d'une rue à l'autre. Des services tels que la sécurité sociale ou le logement affectent les besoins plus essentiels de l'homme et pour s'acquies convenablement de ces services il est souvent nécessaire de posséder une bonne connaissance des gens à qui ils doivent être fournis. Les programmes de rénovation urbaine ou transports en commun changent souvent de façon radicale le voisinage dans lequel vivent les gens, ou leur mode de vie. Seul un gouvernement proche de la population concernée peut espérer connaître les dimensions humaines du problème et il est donc nécessaire que les gens soient aussi proches que possible des gouvernements qui risquent de modifier les conditions de vie. Par conséquent, les municipalités locales sont, pour la fourniture de services urbains, le niveau du gouvernement le plus susceptible de satisfaire aux besoins humains de la collectivité urbaine.

Néanmoins, si ces problèmes sont locaux par leur nature, ils sont nationaux par leur importance. D'un bout à l'autre de notre pays, d'Halifax à Vancouver, les municipalités connaissent les mêmes difficultés générales. Les problèmes urbains sont bien trop essentiels pour le bien-être national de toute la population pour que le gouvernement fédéral puisse s'en désintéresser. Les sommes nécessaires pour entamer, même légèrement, les problèmes de la pauvreté urbaine, sont énormes. Seul le gouvernement fédéral dispose des ressources nécessaires pour s'attaquer à de tels problèmes d'importance nationale et ne peut pas céder le contrôle de ces fonds aux provinces; Ottawa doit conserver la possibilité de diriger l'économie de notre pays et le contrôle de la taxation constitue une partie vitale de ce pouvoir. De fait, certains économistes estiment que le gouvernement fédéral a été concédé trop de points fiscaux aux provinces avec pour corollaire une insuffisance des pouvoirs nécessaires pour lutter contre l'inflation. Par conséquent, les responsabilités de fournir des services au Canada urbain doivent rester entre les mains des municipalités locales et les ressources nécessaires entre celles du gouvernement fédéral.

La solution est claire. Les gouvernements locaux doivent fournir les services, le gouvernement fédéral doit les financer. Il doit jouer le rôle des institutions internationales de développement: assurer la recherche, fournir les idées, les experts et l'argent nécessaires. Les municipalités doivent mettre les programmes en œuvre. Les gouvernements provinciaux, en dépit de leurs responsabilités légales en matière d'affaires urbaines, sont souvent trop importants pour assurer

ount of funding which is required. The provinces, of course, will continue to play a role—if only because of their legal responsibilities. But the real key to the solution of Canada's problems is the involvement of the Federal Government. And before Ottawa can become involved the constitutional situation must be resolved; what has the Federal Government done in the past, and what does the B.N.A. allow it to do? It is to the examination of these issues that we must now turn.

### *The Constitution, Urban Canada, and the Federal Government*

The B.N.A. Act already allows the federal government, at least in the area of spending, a wide scope of action on matters of urban development. The problem with federal participation has not been the constitution but rather a lack of will and concern.

The responsibility of the provinces for urban matters is outlined in Section 92, subsections 8, 10, 13 and 16.

#### Section 92:

"In each Province the legislature may exclusively make laws in relation to matters coming within the classes of subject next hereinafter amended, that is to say:

- (8) Municipal Institutions in the Province
- (10) local works and undertakings
- (13) Property and civil rights in the Provinces
- (16) Generally all matter of a merely local or private nature in the province."

However, the Federal Government also possesses important powers. In the planning and implementation of urban development schemes the Federal Government has direct involvement in:

- (1) Research and Statistics
- (2) Transportation and Communication
- (3) Rural Housing
- (4) The regulations and Provision of Economical Resources.

These powers the most important is the so called "spending power" but the provinces also clearly give the federal government a role to play.

mise en œuvre efficace des programmes urbains et trop pauvres pour le genre et le montant de financement nécessaires. Bien entendu, les provinces continueront à jouer un rôle, ne serait-ce que du fait de leurs responsabilités légales. Mais la véritable clé de la solution des problèmes du Canada urbain c'est la participation du gouvernement fédéral. Afin qu'Ottawa puisse intervenir, la situation constitutionnelle doit être résolue; qu'est-ce que le gouvernement fédéral a accompli dans le passé, et qu'est-ce que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui permet de faire? C'est à l'examen de ces deux questions que nous allons maintenant nous attaquer.

### *La Constitution, le Canada urbain et le gouvernement fédéral*

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorde déjà au gouvernement fédéral, tout au moins dans le domaine des dépenses, une vaste sphère d'action dans les questions d'intérêt urbain. Le problème, en matière de participation fédérale ne provient pas de la constitution mais plutôt d'un manque de volonté et d'intérêt.

La responsabilité des provinces pour les questions urbaines est définie à l'article 92, paragraphes 8, 10 et 16.

#### Article 92:

«Dans chaque province, le Parlement pourra exclusivement sur des questions tombant dans la catégorie des sujets ci-après amendés, à savoir:

- (8) Les institutions municipales de la province
- (10) Les travaux et entreprises locaux
- (13) Les droits civiques et droits de propriété dans la province
- (16) En général, toutes questions de nature purement locale ou privée dans la province.»

Néanmoins, le gouvernement fédéral dispose également de pouvoirs importants. Dans la planification et la mise en œuvre des programmes de développement urbain, le gouvernement fédéral se trouve directement engagé dans les domaines suivants:

- (1) recherche et statistique
- (2) transports et communications
- (3) logement rural
- (4) les règlements et la fourniture des ressources économiques.

De tous ces pouvoirs, le plus important est le dernier, celui que l'on appelle le «pouvoir de dépense», mais les autres donnent également très clairement au gouvernement fédéral un rôle à jouer.



### (1) *Research and Statistics*

Investigation and planning are necessary to the making of legislative schemes. The gathering of relevant facts and statutes is thus an important power. In the case of the Federal Government, Section 91 (6) clearly specifies the power of "the census and Statistics".

### (2) *Transportation and Communications*

Legislative power concerning the means of transportation and communication in the country are divided, but very important parts belong to the Government of Canada. Railways, pipelines, telephone lines, which are interprovincial are industries under federal jurisdiction. Canals, waterways, and airports are a federal responsibility, as are interprovincial highways. Aerial navigation, radio and television are federal by virtue of the federal general power in the opening words of Section 91 of the B.N.A. Act. The long distance transportation and communication needs of major urban centres thus requires a federal input.

### (3) *Rural Housing*

Housing, of course, is a concern associated with urban areas but there is also a need to encourage better housing on farms. The Federal Parliament has concurrent legislative power with the provincial legislature over agriculture with the federal legislature paramount in the case of conflict.

### (4) *The Regulation and Provision of Financial Resources*

So far as the provision of financial resources is concerned, the federal powers over banking and interest rates (Section 91 (15) (16) (19) are important and the federal spending power is vital.

The nine principal private banks of Canada are fully under federal control as a result of the federal *Bank Act*. The courts have said that banking is an expression which is wide enough to embrace every transaction coming within the legitimate measures of banks (See *Tenant 6 Union Bank of Canada* (1894) A.C. 31) The Federal government can thus encourage banks to lend on first mortgages or direct their lending operations to either types of urban problems. The federal government, of course, can go into the banking—business itself, through the means of a crown corpora-

### (1) *Recherche et statistique*

La recherche et la planification sont nécessaires pour l'établissement de programmes législatifs. La collecte des faits et des statistiques applicables constitue donc un pouvoir important. Dans le cas du gouvernement fédéral, l'article 91 (6) précise clairement le pouvoir de «recensement et de statistiques».

### (2) *Transports et communications*

Les pouvoirs législatifs concernant les moyens de transport et les communications dans le pays sont partagés, mais des rôles importants reviennent au gouvernement fédéral. Les chemins de fer, les pipe-lines, lignes téléphoniques, qui sont de nature interprovinciale, sont des industries tombant sous la juridiction fédérale. Les canaux, les voies navigables et les aéroports sont de la compétence fédérale, tout comme les routes interprovinciales. La navigation aérienne, la radio et la télévision sont de la compétence fédérale en vertu des pouvoirs généraux conférés au gouvernement fédéral par les premiers mots de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les transports à longue distance et les besoins des principaux centres urbains en matière de télécommunication nécessitent par conséquent une intervention fédérale.

### (3) *Logement rural*

Le logement est évidemment une préoccupation concernant particulièrement les centres urbains, mais il est également nécessaire de favoriser de meilleures conditions de logement dans les exploitations rurales. Le parlement fédéral se partage le pouvoir législatif avec les parlements provinciaux en matière d'agriculture, le parlement fédéral étant cependant prépondérant en cas de conflit.

### (4) *La réglementation et le financement*

En ce qui concerne le financement, les pouvoirs dont le fédéral dispose sur le secteur bancaire et sur les taux d'intérêt (articles 91 (15) (16) 19)) sont importants et le pouvoir de dépense du secteur fédéral est primordial.

Les neuf grandes banques à charte fédérale relèvent totalement du contrôle fédéral d'après la *Loi sur la banque fédérale*. Les tribunaux ont décrété que l'expression secteur bancaire est suffisamment vaste pour couvrir toute transaction faisant partie des activités normales des banques (voir *Tenant 6 Union Bank of Canada* (1894) A.C. 31). Le gouvernement fédéral peut donc encourager les banques à prêter sur premières hypothèques ou orienter leurs opérations de prêt vers les zones porte quel autre type de problèmes urbains. Le gouvernement fédéral peut évidemment

Central Mortgage and Housing Corporation and the National Housing Act are exempt of this type of operation. The most important potential power available to the Federal Parliament, however, is that of the spending power.

### *Spending Power*

The Federal Government, in a legal-constitutional sense, has the power to spend its money on housing or other urban programs if it so wishes. Politically the actions of the Federal Government in regards to housing can be questioned, legally the Federal Government has full power to spend its money where it chooses.

The Federal Government's so-called "spending power" is based on Section 91 (3) of the B.N.A. Act which gives the Parliament of Canada the power to raise money by any mode of taxation and Section 91 (A) which gives Parliament the right to make laws respecting public debt and property. Other constitutions such as that of the United States and Australia clearly outline the spending power of the central government; thus Article 8, of the American constitution states "The Congress shall have the power to lay and collect taxes...and provide for the general welfare of the United States," and Section 96 of the Australia Constitution Act provides that the Central Parliament "may grant financial assistance to any State on such terms and conditions as the Parliament thinks fit."

Although the "spending power" of the Dominion government is not as pointedly expressed as in these other constitutions it has been successfully upheld in the courts. In 1936 the Supreme Court of Canada, decided in *The Employment and Social Service Act* (scr. 427) that Parliament did have a so-called "spending power". Justice Duff wrote these points that:

"Parliament by properly framed legislation may raise money by taxation and dispose of its public property in any manner that it sees fit. As to the latter point it is evident that the Dominion may grant sums of money to individuals or organizations and that the gift may be accompanied by such restrictions and conditions as Parliament may see fit to enact. It would then be open to the pro-

liver lui-même à des activités bancaires, par le biais d'une société de la Couronne. La Société centrale d'hypothèque et de logement et la Loi nationale de l'habitation sont des exemples de ce genre d'opération. Le pouvoir le plus important auquel peut recourir le parlement fédéral reste cependant celui de dépenser.

### *Le pouvoir de dépense*

Le gouvernement fédéral, dans l'acception légale-constitutionnelle, a le pouvoir de dépenser son argent en faveur du logement ou pour tout autre programme qu'il juge bon. Politiquement, les actes du gouvernement fédéral en ce qui concerne le logement peuvent être mis en question, mais légalement, il a plein pouvoir de dépenser son argent comme il l'entend.

Ce que l'on a appelé le «pouvoir de dépense» du gouvernement fédéral se fonde sur l'article 91(3) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui donne au parlement du Canada le pouvoir de se procurer des fonds par n'importe quel mode de taxation et sur l'article 91(A) qui donne au parlement le pouvoir d'édicter des lois concernant la dette publique et les avoir publics. D'autres constitutions, comme par exemple celles des États-Unis ou de l'Australie, définissent clairement le pouvoir de dépense du gouvernement central; c'est ainsi que l'article 8 du chapitre 1<sup>er</sup> de la constitution américaine stipule que «le Congrès aura le pouvoir de décréter et de percevoir des taxes—et de pouvoir au—bien-être général des États-Unis, et l'article 96 de la loi constitutionnelle australienne prévoit que le parlement central «peut accorder son assistance financière à n'importe quel état aux clauses et aux conditions que le parlement estimera souhaitables».

Bien que le «pouvoir de dépense» du gouvernement du Dominion n'est pas exprimé de façon aussi précise que dans ces autres constitutions, il a toujours été défendu avec succès devant les tribunaux. En 1936, la Cour Suprême du Canada a décrété à propos de la Loi sur l'emploi et sur le service social (scr. 427) que le parlement avait effectivement ce que l'on appelle le «pouvoir de dépense». Le Juge Duff précisa à ce propos que:

«Le parlement, par des lois établies de façon appropriée, peut percevoir de l'argent par voie de taxation et disposer de ses avoirs publics de toute manière qu'il estimera souhaitable. A propos de ce dernier point, il est évident que le Dominion peut attribuer des sommes d'argent à des personnes ou des organisations, et que le don peut s'accompagner de toutes restrictions et conditions qu'il semblera souhai-

posed recipient to decline the gift or to accept it subject to such conditions.”<sup>5</sup>

On appeal, the Privy Council also supported the concept of “spending power”; “That the Dominion may impose taxation for the purpose of creating a fund for special purposes and may apply that fund for making contributions in the public interest to individuals, corporations or public authorities, could not as a general proposition be denied.”<sup>6</sup>

Constitutional experts like Justice Bora Laskin and Gerard V. La Forest also support the Federal “spending power”; thus Laskin writes “The Dominion’s right to spend money which it has raised through a proper exercise of its taxing power is confirmed, if confirmation be necessary by S. 91 (A) of the B.N.A. Act”<sup>7</sup> and Forest maintains, “the Dominion’s discretion under Section 91 (A) of determining what objects are and which are not within the scope of the words “for the Public Service of Canada” is not more restricted than it is under any other head of power i.e. the legislation is valid as long as it does not amount to a regulatory scheme falling within provincial powers.”<sup>8</sup>

Constitutionally, then, the Federal Government has the legal power to make financial payments to people or institutions for purposes in which it (Parliament) does not necessarily have the power to legislate. As long as Parliament is financing and not administering, it is free to act. Politically, then, the Federal Government may not wish to grant further large amounts of moneys to the cities because it does not want to tread on the sensitivities of the provinces or because of inflationary pressures, but constitutionally it has the power.

#### Existing Federal Involvement:

Of perhaps even more importance than the specifics of the B.N.A. Act is the fact that the

table au parlement de décréter. Le bénéficiaire éventuel aura alors toute liberté de renoncer à ce don ou de l'accepter sous réserve des dites conditions.”<sup>5</sup>

Sur appel, le Conseil Privé se prononce également en faveur d'un «pouvoir de dépense»; «il n'est pas possible de dénier la façon générale que le Dominion peut imposer des taxations dans le but de constituer des fonds à des fins spéciales et qu'il peut utiliser les fonds en question pour faire, dans l'intérêt général, des subventions à des personnes, corporations ou des corps constitués.»<sup>6</sup>

Des experts en droit constitutionnel tels le Juge Bora Laskin et Gérard V. La Forest sont également prononcés en faveur du «pouvoir de dépense» du fédéral; c'est ainsi que le juge Laskin a écrit que «le droit du Dominion de dépenser les sommes qu'il se procure par l'exercice approprié de son pouvoir de taxation se trouve confirmé, il y a tout besoin de confirmation, par l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique», tandis que M. La Forest affirme que le pouvoir discrétionnaire du Dominion en vertu de l'article 91 (A) pour déterminer ce qui tombe et ce qui ne tombe pas dans le cadre des mots «pour la Fonction publique du Canada» n'est pas plus restreint qu'il ne l'est en vertu d'aucun autre titre de pouvoir; c'est-à-dire que les lois sont valides tant qu'elles n'équivalent pas à un dispositif réglementaire tombant dans le domaine des pouvoirs provinciaux»<sup>8</sup>.

Du point de vue constitutionnel, le gouvernement fédéral a donc légalement le pouvoir d'effectuer des paiements à des particuliers ou à des institutions à des fins pour lesquelles le parlement ne doit pas nécessairement avoir le pouvoir de légiférer. Tant que le parlement finance et n'administre pas, il a toute liberté d'agir. Par conséquent, du point de vue politique, le gouvernement fédéral peut ne pas vouloir accorder de nouvelles quantités importantes d'argent à des municipalités parce qu'il ne désire pas froisser la susceptibilité des provinces ou du fait de l'existence de pressions inflationnistes, mais, du point de vue constitutionnel, il en a le pouvoir.

#### L'engagement fédéral

Ce qui est peut-être encore plus important que les particularités de l'Acte de l'Amérique

<sup>5</sup> Justice Duff, quoted in *Federal Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, Government of Canada White Papers on the Constitution, Ottawa, 1969.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Bora Laskin, *Canadian Constitutional Law*, Toronto: The Carswell Co. ed. 1966, P. 666.

<sup>8</sup> Gerrard La Forest, *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1967. P. 37.

<sup>5</sup> Le Juge Duff, cité dans *Les subventions fédérales aux provinces et le pouvoir de dépenses du parlement*, Livres blancs du gouvernement fédéral sur la constitution, Ottawa, 1969.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Bora Laskin, *Droit constitutionnel canadien*, Toronto: The Carswell Co. ed., 1966, P.

<sup>8</sup> Gerrard La Forest, *L'attribution du pouvoir de taxation en vertu de la constitution canadienne*, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1967 P.



eral Government has a role in the question of housing and urban development cause it is already involved—to the tune of several billion dollars. Since 1945, Ottawa has provided a total of more than twelve billion dollars in National Housing Act laws, grant subsidies.<sup>9</sup> The question we should really asking ourselves is not whether or not the federal Government should be involved in urban matters, but how can we spend existing funds more effectively? The short resume of federal involvement in the field of housing that follows, not only reveals the depth of the national role in urban affairs but also has some important implications for today's constitutional debate.

In 1918, under the War Measures Act the federal Government first made available the sum of twenty-five million dollars for housing. The first major initiative of the Government of Canada, however, occurred in the midst of the Depression. The Dominion Housing Act of 1935 established a joint loan program for new housing. Evidence seems to indicate that this initial program was conceived more as an answer to the problems of unemployment than as a basic program for housing, but at least the first step was taken. In 1938 the Federal Government joined with leading institutions in providing loans and provided for the first time provisions to encourage the construction of low-rental housing.

World War II brought a new emphasis and urgency to federal activity in the urban field as evidenced in a number of areas. A federal government initiative important from the point of view of recent debates on the jurisdictional aspects of federal housing policy was the promotion of federal—municipal housing. War was a emergency, so all constitutional inhibitions (respect for provincial rights could be forgotten). The emergency conditions of 1939—45 were also carried over into the post war reconstruction period. The Wartime Housing Corporation, which dealt directly with municipalities for purposes of constructing housing for workers and returning veterans spent over 250 million dollars, built 100 units and did not terminate its operations until 1949. The question which immediately comes to mind is what constitutes an

du Nord britannique est le fait que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans la question du logement et du développement urbains, étant donné qu'il est déjà engagé—à concurrence de plusieurs milliards de dollars. Depuis 1945, Ottawa a fourni au total plus de douze milliards de dollars sous forme de prêts, de dons et de subventions en vertu de la Loi nationale de l'habitation.<sup>9</sup> Ce qu'il s'agit de savoir ici n'est pas si le gouvernement fédéral devrait s'engager dans les questions urbaines, mais comment nous pouvons dépenser de façon plus efficace les fonds disponibles. Le bref résumé des engagements du gouvernement fédéral dans le domaine du logement qui va suivre révèle non seulement la profondeur du rôle national dans les affaires urbaines, mais a en outre certaines implications importantes pour le débat constitutionnel actuel.

En 1918, en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, le gouvernement fédéral fit pour la première fois une subvention de vingt-cinq millions de dollars pour le logement. La première initiative importante du gouvernement fédéral ne se produisit toutefois qu'au milieu de la grande dépression. La Loi du logement du Dominion de 1935 établissait un système conjoint de prêts à la construction de logements. Les éléments dont nous disposons semblent indiquer que ce programme initial visait davantage à s'attaquer aux problèmes du chômage qu'à être un programme en faveur du logement proprement dit mais il n'en reste pas moins que le premier pas était franchi. En 1938, le gouvernement fédéral se joignit aux instituts prêteurs pour l'octroi de prêts, et édictait pour la première fois des mesures visant à favoriser la construction de logements à loyer modique.

La deuxième guerre mondiale donne une nouvelle importance et une nouvelle vigueur aux activités du gouvernement fédéral dans le domaine urbain, comme dans bien d'autres domaines. Une initiative du gouvernement fédéral qui est importante du point de vue des récents débats sur les limites de compétence en matière de politique fédérale du logement a été le programme de logement fédéral-municipal. La guerre constituait une situation d'urgence, permettant d'oublier toutes les inhibitions constitutionnelles et le respect traditionnel des droits provinciaux. Les conditions d'urgence des années 1939-1945 se prolongèrent d'ailleurs jusqu'au cours de la période de reconstruction de l'après-guerre. La Société de la Couronne du logement de temps de guerre, qui traitait directement avec les municipalités aux fins de construire des

<sup>9</sup> Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development Ottawa: Queens Printer, 1969, p. 6.

<sup>9</sup> Rapport du groupe d'étude fédéral sur le logement et la mise en valeur urbaine, Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1969 P.

emergency and who defines it? War is ordinarily an emergency situation but is post-war reconstruction?

Wartime also saw the creation of the National Housing Act of 1944. The act consolidated previous measures maintaining such provision as the joint loan technique, limited dividend loans and home improvement loans. The one addition of some importance was the federal government's first entry into slum clearance. Under the 1949 Act, Ottawa would pay 50 per cent for municipal acquisition or clearance of land which was to be sold to a limited dividend company or insurance company that had agreed to build a low-rental project on the site. In 1945, Central Mortgage and Housing Corporation was created as a crown agency.

Since 1945 there have been a series of amendments to the N.H.A. but, by and large, the activist role of Ottawa ended.<sup>10</sup> The reason for this has to do less with the constitution and more with the lack of committ-

logements pour les travailleurs et pour anciens combattants, dépensa plus de 250 millions de dollars, construisit 50,000 unités logements, et ses opérations ne prirent qu'en 1949. La question qui vient immédiatement à l'esprit est la suivante: qu'est-ce que constitue un cas d'urgence, et qui le décide? La guerre constitue généralement une situation d'urgence, mais peut-on en dire autant de la reconstruction d'après-guerre?

Les années de guerre virent également l'adoption de la Loi nationale de l'habitation de 1944. Cette loi consolidait des mesures antérieures, en confirmant certaines dispositions telles que la technique des prêts conjoints, prêts à dividendes limités et les prêts à faveur de l'amélioration du logement. La seule innovation de quelque importance fut la première intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de l'élimination des taudis. Aux termes de la loi de 1949, Ottawa devrait payer 50 p. 100 des frais d'acquisition ou de déblaiement des municipalités pour terrains destinés à être vendus à une société à dividendes limités ou à une compagnie d'assurance ayant accepté de construire sur ce terrain un complexe d'habitation à loyer modéré. En 1945, la Société centrale d'hypothèques de logement fut créée sous forme d'une société de la couronne.

Depuis 1945, une série d'amendements ont été apportés à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mais, dans l'ensemble, le rôle actif d'Ottawa prenait fin.<sup>10</sup> La raison en est bien moins la constitution que le défaut d'

<sup>10</sup> A 1946 amendment to the act allowed C.M.H.C. to become a direct lender and in 1949 two features were introduced which assumed great importance; C.M.H.C. on a 75-25 percent partnership with the provinces became involved in public housing projects. In 1964, in regards to public housing a second option became available to the provinces; the federal government would provide a 90% loan along with 50% sharing in the operating costs. In 1949 amendments also allowed the federal government to participate in land assembly schemes.

<sup>10</sup> Une modification apportée à la loi en 1946 permit à la C.H.L. de devenir un prêteur direct et en 1949 elle introduisit deux particularités qui ont pris une grande importance; la S.C.H.L. en participation avec les provinces dans la proportion de 75-25 pour cent, fut intéressée à la réalisation des problèmes de logement public. En 1964, une deuxième option fut offerte aux provinces: le gouvernement fédéral accorderait un prêt à 90% tout en participant à 50% dans les frais d'exploitation. En 1949 des modifications permirent également au gouvernement fédéral de participer à des programmes de remembrement des terres.

The National Housing Act was completely re-hauled in 1954. The new act altered the basic method of financing from the joint loan system to one of insured loans. Insured loans have been made available to Canadians in amounts of 90% of lending value repayable over twenty-five years. In 1956, C.M.H.C. was allowed to finance urban renewal studies by municipalities and in 1960, loans up 90% for student housing were allowed. In 1964, N.H.A. low interest loans were given to non-profit organizations for the provision of low-income rental housing, particularly for elderly persons. In June of 1969, C.M.H.C. was allowed to provide loans of up to 90% to provinces for the purchase of land banks.

La Loi nationale de l'habitation subit une refonte complète en 1954. La nouvelle loi transformait la méthode de base de financement qui, du système de prêts conjoints, passa à celui des prêts assurés. Des prêts assurés ont été mis à la disposition des Canadiens pour des sommes atteignant 90% du montant du prêt, remboursable en vingt-cinq ans. En 1956 on permit à la S.C.H.L. de financer des études de rénovations urbaines entreprises par les municipalités et en 1960 des prêts allant jusqu'à 90% furent accordés pour le logement en faveur des étudiants. En 1964, des prêts L.N.H. à faible intérêt furent accordés à des organisations sans but lucratif pour la fourniture de logements à loyers modérés particulièrement pour les personnes âgées. En juin 1969, on permit à la S.C.H.L. d'accorder aux provinces des prêts allant jusqu'à 90% pour la constitution de banques de terrains.

ent to urban problems of all levels of Canadian government. On the question of low cost housing there was public indifference, and no political leadership. Once the imperative for housing as part of a war-time effort post war reconstruction had ended, so did federal initiative. A continued activist program might have aroused some rumblings in the provinces though Ottawa was willing to push the jurisdictional limits in the health and welfare field. The explanation lies down to the basic fact that low-income housing was not high on the priority list. Support for the mortgage market could be handed over to a crown corporation which could efficiently administer the credit needs of the middle class and there was some provision for public housing so that any criticism of nothing being done could be set by the argument that the federal government was doing everything "in its power". A comparison of the federal involvement in the field of health and welfare illustrates the point; because of public pressure Ottawa actively ran huge welfare programs based on the use of "spending power", while in urban matters it was content to rest only upon banking provision for CMHC. In essence federal policy was determined by votes not the B.N.A. Act.

#### *Specific Disputes*

Two particular issues which have often been debated with reference to the Constitution are those of the creation of a federal Department of Housing and Urban affairs, and (2) direct federal loans and grants to municipalities. In both cases the federal government has the power to act if it so wishes.

In the question of the creation of a department, Section 91 (1) of the B.N.A. Act, 1949 gives the federal government power to legislate in the area of its own departmental organization. Such a department would certainly have enough to do. As is obvious from the above analysis in several key areas such as transportation or research the federal government is deeply involved in urban matters. The field of housing up to 1968, 685,276 Canadian homes have been insured by N.H.A. 371,331 have been financed directly. Approximately 400 million dollars has been

engagement de tous les niveaux de gouvernement canadien à l'égard des problèmes urbains. Dans le domaine du logement à bon marché, on se heurtait à l'indifférence du public et à l'absence de toute direction politique. L'initiative fédérale a pris fin en même temps que la nécessité de l'aide au logement dans le cadre de l'effort de guerre ou de la reconstruction d'après-guerre. La poursuite d'une attitude activiste dans ce domaine eut risqué de susciter une certaine irritation au niveau provincial, bien qu'Ottawa se soit montré disposé à reculer les limites de compétence dans le domaine de la santé et du bien-être social. L'explication se résume à une constatation essentielle: le logement à loyer modique ne figurait pas sur la liste des grandes priorités. L'aide au marché hypothécaire pouvait être laissée à une société de la couronne capable de gérer efficacement les besoins de crédits des classes moyennes et certaines mesures prises en faveur du logement public permettaient de répondre aux critiques accusant le gouvernement fédéral de ne rien faire par l'argument qu'il faisait au contraire tout ce qui était «en son pouvoir». Une comparaison avec l'engagement du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé et du bien-être social l'illustre clairement; cédant à la pression publique, Ottawa entreprit d'appuyer de considérables programmes de bien-être social fondés sur un très large «pouvoir de dépense», tandis que, pour les questions urbaines, il se contentait de s'en remettre à de seules dispositions bancaires en faveur de la Société centrale d'hypothèque et de logement. De fait, la politique fédérale était déterminée par l'attitude des électeurs et non pas par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

#### *Différends particuliers*

Deux points particuliers qui ont souvent été débattus en ce qui concerne la constitution sont: la création d'un ministère fédéral du logement et des affaires urbaines et (2) des prêts et des subventions directs du fédéral aux municipalités. Dans l'un et l'autre de ces cas, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'agir s'il le désire.

Quant à la question de la création d'un ministère, l'article 91 (1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949, donne au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer dans le domaine de sa propre organisation ministérielle. Un tel ministère aurait certainement du pain sur la planche. Comme il ressort clairement de l'analyse qui précède, le gouvernement fédéral est profondément engagé dans les questions urbaines dans certains domaines tels que les transports ou la recherche. Dans le domaine du logement, jusqu'à 1968, 685,276 logements ont été assurés



spent on public housing, three hundred million for student housing, and a 100 million for housing of the elderly, one hundred and sixty-eight urban renewal for studies have been reported and forty eight urban renewal schemes have been implemented, at a federal cost of 125 million dollars.<sup>11</sup> Federal involvement has been both enormous and costly. It only makes sense to create a department to better administer, direct, and channel this effort. And such a department could also provide the political leadership necessary to solve our urban ills.

Under the terms of the "spending power" Ottawa can loan or give money to whomever it wishes. The recipient can turn down the gift but Ottawa is free to offer. A province could of course, legally forbid a municipality to accept federal money, but the onus would then be on the province. As has been mentioned above, in the reconstructing period, the federal government granted money directly to the municipalities. And in 1963 the Municipal Development and Loan Fund, loaned money directly to the municipality for public works. Legally there is no bar to this type of federal initiative.

### *Conclusion and Recommendations*

The main focus of this brief has been the constitutional role of the federal government in matters of urban concern. We have addressed ourselves to this issue because (1) questions have been raised about the extent to which Ottawa can become involved in urban matters and (2) a federal presence is essential to the solution of Canada's urban problems.

As was stated above, a primary requirement of a constitution is that it should maximize the effectiveness of government. For the interest of urban Canada this was defined as requiring municipalities to deliver services and the federal government to fund them. From the proceeding analysis it is apparent that the constitution as presently interpreted, gives the federal government the power to carry out such a proposed role. Ottawa has the power to carry out urban research, employ experts, loan money and give grants. If necessary it can enter into direct agreements with the municipalities. It can certainly create a federal Department of Housing and urban affairs to better co-ordinate its existing effort.

en vertu de la Loi sur le logement et 371,33 ont été directement financés. Près de 400 millions de dollars ont été dépensés en faveur du logement public, trois cents millions en faveur du logement pour les étudiants, et quelque 100 millions pour le logement des personnes âgées; il y a eu cent soixante-huit programmes de rénovation urbaine à l'étude et quarante-huit programmes de rénovation urbaine ont été mis en œuvre, au coût de 125 millions de dollars pour le fédéral.<sup>11</sup> L'engagement fédéral a été à la fois énorme et coûteux. Il est logique de recommander de créer un ministère afin de mieux administrer, diriger et canaliser tout ces efforts. De plus, un tel ministère assurerait la direction politique nécessaire à la solution des maux urbains.

En vertu de son «pouvoir de dépense» Ottawa peut prêter ou donner de l'argent à qui il désire. Le bénéficiaire éventuel peut refuser, mais Ottawa a toute liberté d'offrir. Un gouvernement provincial peut évidemment légalement interdire à une municipalité d'accepter de l'argent du fédéral, mais le blâme en retomberait alors sur la province. Comme nous l'avons dit plus haut, lors de la période de reconstruction, le gouvernement fédéral a prêté de l'argent directement aux municipalités. En 1963, la Caisse de prêts de développement municipal a prêté de l'argent directement aux municipalités pour financer des travaux publics. Légalement rien n'interdit ce genre d'initiative fédérale.

### *Conclusion et recommandations*

Le présent mémoire a essentiellement porté sur le rôle constitutionnel du gouvernement fédéral dans les questions d'intérêt urbain. Nous nous sommes consacré à ce problème parce que (1) on s'est posé des questions quant à la mesure dans laquelle Ottawa peut s'engager dans des affaires urbaines et (2) une présence fédérale est indispensable à la solution des problèmes urbains du Canada.

Comme nous l'avons énoncé précédemment, l'un des desiderata essentiels d'une bonne constitution est d'accroître au maximum l'efficacité du gouvernement. Dans l'intérêt de l'urbanisme au Canada, cela se définit comme exigeant que les municipalités fournissent des services et que le gouvernement fédéral les finance. De l'analyse qui précède, il ressort clairement que la constitution, telle qu'elle est interprétée actuellement, donne au gouvernement fédéral le pouvoir de s'acquitter d'un tel rôle. Ottawa dispose des pouvoirs voulus pour effectuer de la recherche urbaine, pour employer des experts, pour prêter de l'argent et accorder des subventions. Si besoin est, il peut conclure directement des accords avec les municipalités. Il peut en outre sans aucun

<sup>11</sup> Report of the Federal Task Force, P. 6.

<sup>11</sup> Rapport du groupe d'étude fédéral, P.

A federal department could also help reduce present regional disparities; in wealthy cities or one or two provinces there is enough money to hire urban experts, planners, and large research staffs. But resources for such purposes are lacking in most areas of Canada. A federal department could help fill this gap.

The Constitution, then, allows a wide latitude for federal initiative in the area of urban affairs—all that is needed is for someone to exercise the option.

The second major objective of any constitution—to maximize democratic control and participation—is not being met in Canada. To achieve this aim, the government should include in the Charter of Human Rights, a provision devoted to democratic rights. It should clearly state that Canada's form of government is to be democratic in character with participation and citizen control being national goals. And there should be enumeration of specific rights of:

The Right to Information

The right to Access

The Right to Fair Forum.

The support of these rights by the government must extend beyond mere rhetoric. If greater citizen participation is to be a national aim, the federal government should help to create and establish citizen groups. Cities are afraid of citizen groups. They either try to co-opt them or co-opt them. But they rarely tolerate the existence of independent citizen groups involved in planning and execution. Just recently, for example the Executive Committee of Toronto City Council asked the federal government to stop aiding independent citizen groups.

For the movement to greater democratization in Canada to survive the federal government must be prepared to entrench democratic rights. And in support of these rights it must encourage challenges to existing institutions, finance experiments with new forms of organization and give its blessings to the initiative of genuine citizen movements. In

doute créer un ministère fédéral du logement et des affaires urbaines, afin de mieux coordonner les efforts déployés jusqu'à présent.

Un ministère fédéral pourrait également contribuer à réduire les actuelles disparités régionales; dans les villes riches et dans une ou deux provinces, il y a suffisamment d'argent pour s'assurer l'assistance d'urbanistes, de planificateurs et d'importantes équipes de recherche. Mais dans la plupart des régions du Canada les ressources nécessaires à cette fin font défaut. Un ministère fédéral pourrait combler cette lacune.

La constitution permet par conséquent une très large initiative fédérale dans le domaine des affaires urbaines; il ne manque plus que quelqu'un qui soit disposé à user de ces pouvoirs.

Le deuxième grand objectif de toute constitution, à savoir augmenter au maximum le contrôle et la participation démocratiques, n'est pas atteint au Canada à l'heure actuelle. Pour y parvenir, le gouvernement devrait incorporer dans la Charte des droits de l'Homme un article consacré aux droits démocratiques. Il devrait y être clairement énoncé que la forme de gouvernement du Canada doit être de caractère démocratique, la participation des citoyens et le contrôle exercé par eux étant des buts nationaux. Il devrait en outre y avoir une énumération des droits précis ci-après:

Le droit à l'information

le droit d'accès

le droit à une audition publique.

L'appui accordé par le gouvernement à ces droits ne doit pas se contenter d'être purement verbal. Si l'on veut qu'une plus grande participation des citoyens à la vie publique devienne un but national, le gouvernement fédéral devra contribuer à la création et à l'établissement de groupements de citoyens. Les municipalités ont peur des groupements de citoyens. Elles s'efforcent soit d'entraver leur création soit de les coopter. Mais elles ne tolèrent que rarement l'existence de groupements indépendants de citoyens participant à la planification et à l'exécution. Tout récemment, par exemple le Comité exécutif du conseil municipal de Toronto a demandé au gouvernement fédéral de s'abstenir d'aider les groupements de citoyens indépendants.

Si l'on veut que survive au Canada le mouvement qui tend à une plus grande démocratisation, il faut que le gouvernement fédéral soit disposé à entériner les droits démocratiques. Pour la défense de ces droits il doit encourager la remise en question des institutions existantes, financer des expériences portant sur de nouvelles formes d'organisations

the United States, on the issue of citizen participation the American federal government has caved in. It will be an interesting test of the resolve of our own government to see which side they land on.

The goal of greater democratic control will necessitate further changes. A corollary to the Right of Information is that government must attempt to simplify its operations so citizens can understand what is going on. In order for government to be accountable, the people must know who is responsible for what activity. As the Prime Minister has written:

"A fundamental condition of representative democracy is a clear allocation of responsibilities: a citizen who disapproves of a policy, a law, a municipal by-law, or an educational system must know precisely whose work it is so that he can hold someone responsible for it at the next election."<sup>12</sup>

This means that if the federal government is to be involved in urban matters—as they must—the people should know it, and the Constitution should state it.

To achieve this objective, the government should try to establish a clear statement of responsibility from the courts. If post war reconstruction was a "national emergency", perhaps the present housing crisis is as well. An opinion should be sought. The government could base its intervention in urban matters on "peace, order, and good government" or the "commerce clause" as has been done in the United States. If the government succeeds in reforming the Supreme Court, it should use the new institutions. Put the Supreme Court to work in establishing a new generation of constitutional decisions that will have more relevance to our urban age than those set down by Lord Haldane in the holy, halcyon days of the Judicial Committee of the British Privy Council.

An alternative strategy would be to amend the constitution to distinctly establish the "spending power" on which so much federal policy is now based. At present, the spending power rests on court decisions alone. In the interests of permanence and clarity this feder-

et donner sa bénédiction à l'initiative d'un mouvement spontané de citoyens. Aux États-Unis, lorsqu'il a été question de participation des citoyens, le gouvernement fédéral a cédé. Il serait intéressant de mettre la détermination de notre propre gouvernement à l'épreuve et de voir de quel côté il se range.

De nouvelles modifications seront nécessaires si l'on veut parvenir à un meilleur contrôle démocratique. Un corollaire au droit à l'information est que le gouvernement doit s'efforcer de simplifier ses opérations, de façon à ce que les citoyens puissent comprendre ce qui se passe. Afin que le gouvernement puisse avoir à rendre compte de ses actes, il faut que le peuple sache à qui incombe la responsabilité d'une activité déterminée.

Comme l'a écrit le premier ministre:

Une condition fondamentale d'une démocratie représentative est une claire attribution des responsabilités: un citoyen qui désapprouve une politique, une loi, un règlement municipal ou un système d'enseignement doit savoir exactement qui en est l'auteur afin de pouvoir en rendre quelqu'un responsable lors des prochaines élections.<sup>12</sup>

Cela signifie que si l'on veut engager le gouvernement fédéral dans les questions urbaines (et il faut le faire) le peuple doit le savoir et la constitution doit l'énoncer.

Pour parvenir à ce but, le gouvernement devrait s'efforcer d'obtenir des tribunaux une claire définition des responsabilités. Si la reconstruction au cours des années d'après-guerre a constitué un cas «d'urgence nationale» on peut peut-être en dire autant de l'actuelle crise du logement. Il y a lieu de choisir une opinion. Le gouvernement pourrait fonder son intervention dans les affaires urbaines sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» ou, comme on l'a fait aux États-Unis, sur une «clause de commerce». Si le gouvernement parvient à réformer la Cour suprême, il devra faire usage de nouvelles institutions. Mettre la Cour Suprême au travail en lui faisant établir une nouvelle génération de décisions constitutionnelles qui seront mieux en rapport avec notre ère urbaine que celles prises par Lord Haldane au cours de l'époque sacro-sainte du comité judiciaire du Conseil Privé britannique.

Une autre stratégie possible consisterait d'amender la constitution afin d'établir de façon irréfutable le «pouvoir de dépense» sur lequel se fonde actuellement une bonne partie de la politique fédérale. À l'heure actuelle, le pouvoir de dépense n'existe qu'en fonction d'

<sup>12</sup> Trudeau, *Federalism and the French Canadians*, P. 29.

<sup>12</sup> Trudeau, *Le fédéralisme et les Canadiens français*, P.



power should be enumerated to detail the specific areas of federal concern and involvement.

This, brief, then, demands commitments. Canadians we must make a commitment for our urban areas—a resolve to begin the process of ending urban poverty and crime, of making our cities more livable. We must also pledge ourselves to the goal of democracy. We say this goal everyday that we allow the present system to operate. The constitution must reflect these concerns and the necessary changes will have to be made. For if we remain negligent in our urban responsibilities, and lukewarm in our support of citizen participation, then democracy in the urban area will not survive.

décisions des tribunaux. Dans l'intérêt de la permanence et de la clarté, ce pouvoir fédéral devrait être énuméré de façon à détailler les domaines particuliers dont le gouvernement fédéral devrait se préoccuper et ceux où il aurait à intervenir.

Le présent mémoire exige donc des engagements. En tant que Canadiens, nous devons nous engager à l'égard de nos zones urbaines: prendre la résolution de commencer à mettre un terme à la pauvreté et à la criminalité urbaines et à rendre nos villes plus vivables. Nous devons également nous engager à servir l'idéal démocratique. Nous bafouons cet idéal chaque fois que nous permettons au présent système de fonctionner. La constitution doit refléter ces préoccupations et il y aura lieu d'effectuer les transformations nécessaires. Car si nous persistons dans notre négligence à l'égard de nos responsabilités urbaines, dans notre tiédeur à appuyer la participation des citoyens, la démocratie ne parviendra pas à survivre à l'ère urbaine.

## APPENDIX "M"

A brief to: The Federal Constitutional Committee

From: The Manitoba Metis Federation History

*The Definition of 'Metis'*

The word 'Metis' is pronounced "Ma-tes" (a as in chaotic, e as in eve) according to the 1953 edition of Webster's New Collegiate Dictionary. The word comes from the Spanish "mestizo" which is a derivative of the Latin word "mutus" meaning "mixed". "Metis" and "Mestizo" were originally employed to designate the offspring of different races, especially of Indian and White parents. The word Metis in Twentieth Century Canadian vocabulary has lost much of its original meaning. The term means different things to different people, but is generally taken to refer to individuals with some Indian and White ancestry who can still be recognized as such because of their way of life or the way of life of their immediate blood relatives.

*The Metis in Manitoba*

The first Metis in Manitoba territory was probably born during the first quarter of the 17th century when exploring parties began to winter on the west coast of the Hudson Bay. By the middle of the 18th century there were enough mixed bloods in the neighbourhood of the Bay to be considered as a separate group.

White infiltration in souther Manitoba took place more than a century later. Some historians believe that DesGroseillers pushed his way over land from Lake Superior to Hudson Bay via Lake of the Woods and the Winnipeg River around 1660, but the first reliable record of White penetration is from La Vérendrye. In 1738, he reached the Forks of the Red and the Assiniboine.

*The Metis Immediately Prior to 1870*

Those who attribute the differences in economic and social status observed in modern Manitoba between the Metis and the White to genetic or inborn factors would have trouble explaining the success of the Metis before 1870. There is a school of thought in Manitoba that believes Metis and Indian are biologically inferior to the White. If this is so, how

## APPENDICE «M»

Mémoire présenté au:  
Comité Spécial de la Constitution  
par  
La fédération des Métis du Manitoba  
Historique

*Définition du terme «Métis»*

Selon l'édition de 1953 du Webster's New Collegiate Dictionary, le mot métis provient de l'espagnol «mestizo» qui dérive lui-même du latin «mutus», qui signifie «mêlé». «Métis» et «Mestizo» étaient à l'origine employés pour désigner les enfants nés de races différentes, plus particulièrement de parents indiens et blancs. Dans le vocabulaire canadien du vingtième siècle, le mot métis a perdu beaucoup de son sens initial. Ce terme prend, selon les personnes, des significations très différentes, mais il s'entend généralement comme indiquant les personnes ayant certains antécédents indiens et blancs et que l'on peut actuellement encore reconnaître comme tel du fait de leur mode de vie, ou du mode de vie des personnes qui leur sont immédiatement apparentées par le sang.

*Les Métis au Manitoba*

Le premier métis sur le territoire manitobain a probablement vu le jour au cours du premier quart du 17<sup>e</sup> siècle, lorsque des explorateurs commencèrent à hiverner sur la côte occidentale de la Baie d'Hudson. Vers le milieu du 18<sup>e</sup> siècle, il y avait assez de sang mêlé dans les environs de la Baie pour qu'on puisse les considérer comme constituant un groupe à part.

L'infiltration blanche au Manitoba méridional n'eut lieu que plus d'un siècle plus tard. Certains historiens pensent que DesGroseillers se fraya un chemin par voie terrestre entre le Lac Supérieur et la Baie d'Hudson en passant par le Lac des Forêts et la Rivière Winnipeg, aux environs de 1660, mais le premier récit de pénétration blanche digne de foi est celui de La Vérendrye. En 1738, il atteignit le confluent des rivières Rouge et Assiniboine.

*Les Métis immédiatement avant 1870*

Ceux qui attribuent à des facteurs génétiques ou innés les différences de statut économique et social observées dans le Manitoba moderne entre les métis et les blancs éprouveront sans doute beaucoup de peine à expliquer les succès remportés par les métis avant 1870. Il existe au Manitoba une école de pensée qui croit que les métis et les indiens

ould the Metis group have flourished as they  
l prior to 1870?

The Half-Breeds as a race never considered  
themselves as hangers on to the White popu-  
lation as they are pictured in the common  
stereotype concerning our group. They were  
proud of their blood and their deeds. They  
developed a resolute feeling and a keen sense  
of their own identity which led them to  
regard themselves as a separate racial and  
national unit.

Political evidence of that national feeling  
first appeared in 1845, when they sent a peti-  
tion to the Governor of Assiniboia, stating  
that as descendants of the native Indians they  
should not be deprived any more than the  
Indians of their hereditary claim to the wild  
animals and their ancient forest and prairies.

The increasing political strength of the  
Metis reached a climax with the Riel Govern-  
ments. As one reads through a report of the  
events of 1869-70 one finds no justification for  
the belief that the Metis were not as capable  
as any other ethnic group in the Red River  
Country at the time. True, their way of life and  
their aspirations were different but the skills  
and wisdom which they applied to achieving  
their aims were as intricate as those  
employed by the White population.

#### *The Metis in 1870*

With the passing away of the Riel Govern-  
ment many Metis left the province for Sas-  
atchewan, North Dakota and Montana.  
When peace was established and a census  
taken in the newly formed province of  
Manitoba, there were still 9,840 Metis left to  
be enumerated. If a total population of 11,963,  
of which 13 per cent were White, five per cent  
Indian and 82 per cent of mixed blood. The  
census of 1870 revealed that the Metis were  
not, at least numerically, in possession of  
Manitoba. Of the 1,565 Whites, only 50 per  
cent or 747 had been born in the Northwest,  
9 in Canada, 240 in Scotland, 125 in Eng-  
land, 69 in the United States, 47 in Ireland, 15  
in France and 28 in other countries. The  
European population of 558 souls was small in  
comparison to the 9,840 Metis.

#### *The Metis after 1870*

After 1870 the political strength of the  
Metis began to wane. They were still well

sont biologiquement inférieurs aux blancs.  
S'il en est ainsi, comment le groupe métis  
pourrait-il avoir prospéré comme il l'a fait  
avant 1870?

Les métis, en tant que race, ne se sont  
jamais considérés comme des parasites de la  
population blanche, comme on les dépeint fré-  
quemment dans les clichés qui ont cours au  
sujet de notre groupe. Ils étaient fiers de leur  
sang et de leurs actes. Ils nourrissaient un  
sentiment résolument conscient de leur iden-  
tité raciale, qui les poussait à se considérer  
comme une unité raciale et nationale séparée.

Les premières manifestations politiques de  
ce sentiment nationaliste n'apparurent qu'en  
1845, année au cours de laquelle ils envoyè-  
rent une pétition au gouverneur d'Assini-  
boine, affirmant que, en tant que descendants  
des indiens autochtones, ils ne pouvaient pas  
plus que ces derniers être dépossédés de leurs  
droits héréditaires sur la faune sauvage et sur  
leurs anciennes forêts et prairies.

La puissance politique croissante des métis  
atteignit son point culminant sous les gouver-  
nements Riel. Il suffit de lire un rapport des  
événements de 1869-1870 pour constater que  
la croyance selon laquelle les métis avaient  
moins d'aptitudes que n'importe quel autre  
groupe ethnique dans la vallée de la Rivière  
Rouge à cette époque, est dénuée de tout fon-  
dement. Leur mode de vie et leurs aspirations  
étaient différents, il est vrai, mais les aptitu-  
des et la sagesse dont ils faisaient preuve  
pour parvenir à la réalisation de leurs buts  
étaient aussi raffinées que celles de la popu-  
lation blanche.

#### *Les Métis en 1870*

Après la chute du gouvernement Riel, de  
nombreux métis quittèrent le Manitoba pour  
la Saskatchewan, le North Dakota et le Mon-  
tana. Lorsque la paix fut rétablie et que l'on  
procéda à un recensement dans la province  
nouvellement formée du Manitoba, on y  
dénombrait encore 9,840 métis. Sur une popu-  
lation totale de 11,963 âmes, il n'y avait que  
13 p. 100 de blancs, 5 p. 100 d'indiens, les  
métis représentant 82 p. 100. Le recensement  
de 1870 fit ressortir que les métis étaient tou-  
jours, tout au moins numériquement, les pro-  
priétaires du Manitoba. Des 1,565 blancs, 747  
seulement, soit 50 p. 100 à peine, étaient nés  
dans le Nord-Ouest, 284 au Canada, 240 en  
Écosse, 125 en Angleterre, 69 aux États-Unis,  
47 en Irlande, 15 en France et 28 dans d'au-  
tres pays. La population indienne, forte de  
558 âmes, était minuscule en comparaison des  
9,840 métis.

#### *Les Métis après 1870*

À partir de 1870, la puissance politique des  
métis se mit à décliner. Ils étaient encore bien



represented in the first Legislative Assembly but numerically, socially and economically the scales began to be weighed against them. The order by which they wanted to live was fast, disintegrating before the wave of a new society founded in agriculture and industry.

représentés lors de la première assemblée législative mais numériquement, socialement et économiquement s'amorçait déjà une évolution qui leur était défavorable: l'ordre selon lequel ils désiraient vivre se désintégrait rapidement devant la vague d'une société nouvelle, qui plongeait ses racines dans l'agriculture et l'industrie.

---

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Second Session  
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la  
vingt-huitième législature, 1969-1970

Publications

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

LIBRARY

No. 10

NOV 30 1970

UNIVERSITY OF TORONTO

BRANDON—MANITOBA  
BRANDON, MANITOBA

SATURDAY, SEPTEMBER 12, 1970

LE SAMEDI 12 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator — Sénateur

MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN

M.P. — député

*coprésidents*

*Representing the Senate*  
*Représentant le Sénat*

*Representing the House of Commons*  
*Représentant la Chambre des communes*

Senators — Sénateurs

Messrs. — MM.

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,  
Giguère,  
Grosart,  
Langlois,  
McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

Allmand,  
Asselin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,  
Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,

Lachance,  
Marceau,  
McQuaid,  
Nielsen,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum — 17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,

Patrick Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*



et]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Saturday, September 12, 1970.

(14)

The Special Joint Committee of the Senate of the House of Commons met this day at 2 p.m. in the Western Manitoba Centennial Auditorium in Brandon, Manitoba. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cameron, Fergusson, Grosard and Yuzyk.—(4)

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau and McQuaid.—(11)

*Also present: From the House of Commons:* Messrs. Knowles (Winnipeg North Centre) and Stewart (Marquette).

*Witnesses:* Mayor W. H. Wilton, Mayor of Brandon, Manitoba; Mayor D. B. Sutter, Mayor of Souris, Manitoba; Mr. J. H. Belows, Director of the Brandon Branch, Canadian League of Rights; Patrick Walsh, Canadian League of Rights; R. C. Bailey; and Dr. M. V. Naidu, Head, Department of Political Science.

The Joint Chairman introduced His Worship the Mayor of Wilton who welcomed the Committee to Brandon and presented a bilingual brief on behalf of the City of Brandon to the Committee.

The witness was questioned. During questioning, Mr. William Pearson and Miss Maureen Campbell asked questions and made comments on the floor on the invitation of the Joint Chairman. Later, the questioning being completed, the witness was thanked and excused.

## PROCÈS-VERBAL

Le samedi 12 septembre 1970

(14)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 2 h 15 de l'après-midi, au *Western Manitoba Centennial Auditorium* de Brandon (Manitoba). Le co-président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cameron, Fergusson, Grosard et Yuzyk.—(4)

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau et McQuaid.—(11)

*Également présents: De la Chambre des communes:* MM. les députés Knowles (Winnipeg-Nord-Centre) et Stewart (Marquette).

*Témoins:* M. le maire W. H. Wilton de Brandon (Manitoba); M. le maire D. B. Sutter de Souris (Manitoba); MM. J. H. Belows, directeur de la division manitobaine de la Ligue canadienne des droits de l'homme; Patrick Walsh, Ligue canadienne des droits de l'homme; R. C. Bailey; et M. V. Naidu, chef de la division des sciences politiques.

Le coprésident présente son honneur le maire Wilton qui souhaite la bienvenue à Brandon aux membres du Comité et présente un mémoire bilingue, au nom de la cité de Brandon.

Le témoin est interrogé. Au cours de l'interrogatoire, M. William Pearson et Mlle Maureen Campbell posent des questions et font quelques commentaires sur l'invitation du coprésident. Plus tard, l'interrogatoire terminé, le témoin reçoit les remerciements du Comité et se retire.

The Joint Chairman introduced His Worship Mayor Sutter who presented a brief on behalf of the town of Souris, Manitoba, to the Committee. Later, he was questioned after which the Joint Chairman thanked him for his presentation and he was excused.

The Joint Chairman introduced Mr. J. H. Belows who made a statement after which he was questioned. The questioning being completed, the witness was thanked and was excused.

Mr. R. C. Bailey was introduced by the Joint Chairman and made a presentation to the Committee. Later he was questioned. During questioning, on the invitation of the Joint Chairman, Miss Lea Bailey asked a question and Mr. John Cochrane made comments from the floor at the invitation of the Joint Chairman. The questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Dr. Naidu to the Committee and he made a presentation to the Committee. Dr. Naidu was questioned. Later, the questioning being completed, the witness was thanked and excused.

At 5:45 p.m. the Committee adjourned to Sunday, September 13, 1970.

Le coprésident présente son honneur le maire Sutter qui soumet au Comité un mémoire en nom de la ville de Souris (Manitoba). On l'interroge par la suite et le coprésident le remercie, son exposé et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. J. H. Belows qui fait une déclaration et répond aux questions du Comité. L'interrogatoire terminé, on remercie le témoin qui se retire.

Le coprésident présente M. R. C. Bailey qui donne lecture d'un exposé devant le Comité. Il est interrogé par la suite. Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, M. J. H. Bailey pose une question et M. John Cochrane fait quelques commentaires. L'interrogatoire du témoin terminé, on le remercie et il se retire.

Le coprésident présente M. Naidu et celui-ci fait un exposé devant le Comité. M. Naidu est interrogé. L'interrogatoire terminé, on remercie le témoin qui se retire.

A 5 h 45 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'au dimanche 13 septembre 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Saturday, September 12, 1970

435

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen of the Committee, ladies and gentlemen who are participating here with us in Brandon, most of the proceedings will be conducted with all of us sitting down, just as a House of Commons committee meeting in Ottawa is held. To get things started, I just want to say a few words by way of explanation of why we are here and what we hope to accomplish.

The Committee which is before you is a joint committee of the House of Commons and the Senate. It is charged with the responsibility of enquiring into suggestions, proposals, for the reform of the Canadian constitution. To do that, we have been instructed not only to take into account proposals which are made by the federal and provincial governments, but also to hear what the people of Canada have to say. It is in this latter capacity that we are here.

We have opened our public hearings in Manitoba. We have been sitting in Winnipeg for the last several days and now in our second set of public hearings it is only fitting that we should be in Manitoba's second city of Brandon. We are pleased to be here with you. We are pleased that such a large number of you have turned up to participate with us. Whether or not you are presenting a brief to us you will be welcome to comment from the floor at times when I invite you to do so. There are microphones on each side to which you may proceed to make comments on any of the proposals which are made by the briefs which are being formally presented, and at the end of the meeting if we have time, if there are any other matters that you would like to bring to our attention within the sphere of reference, we will be more than pleased to hear them.

We hope to have a dialogue with you which is both formal and informal. We have to have some structure and, indeed, our rules of the Committee of the House of Commons require that we pay attention to requirements of parliamentary language and the sense of decorum which dominates parliamentary proceedings. Even with those few limitations, we are pleased to hear whatever you may have to say, and after the first witness has given his brief and after the Committee

## [Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le samedi 12 septembre 1970

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs les membres du comité. Mesdames et messieurs qui participez ici à la réunion de Brandon, nous allons écouter la plupart des témoignages de la même façon que nous le faisons lorsque le comité de la Chambre des communes siège à Ottawa. Pour commencer, j'aimerais vous dire quelques mots d'explication sur la raison de ma présence ici et ce que nous souhaitons faire.

Notre comité est un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Il est chargé de faire une étude des suggestions et propositions concernant la réforme de la constitution du Canada. Dans ce but, nous devons tenir compte non seulement des propositions des gouvernements fédéral et provinciaux mais également entendre ce que la population du Canada a à dire. C'est pour cette dernière raison que nous sommes ici.

Nous avons commencé nos réunions publiques au Manitoba. Nous avons siégé à Winnipeg au cours des derniers jours et nous commençons maintenant notre deuxième série de réunions publiques. C'est pour des raisons pratiques que nous sommes aujourd'hui à Brandon, la deuxième ville du Manitoba. Nous sommes heureux d'être ici parmi vous. Nous sommes également heureux qu'un si grand nombre d'entre vous ait décidé de participer à la réunion. Que vous présentiez un mémoire ou non, nous serons heureux d'écouter vos commentaires lorsque je vous inviterai à le faire. De chaque côté de la salle, vous trouverez des microphones que vous pourrez utiliser pour faire des commentaires sur n'importe quelle proposition contenue dans les mémoires présentés officiellement. A la fin de la réunion, si nous avons le temps, et s'il y a d'autres questions pertinentes, que vous aimeriez porter à notre attention, nous serons très heureux de vous écouter.

Nous espérons entretenir avec vous un dialogue tout à la fois officiel et familier. Bien entendu nous devons nous soumettre à un règlement et ceux des comités de la Chambre des communes demandent une certaine attention quant aux exigences du langage parlementaire et à la pertinence qui domine les travaux



*[Text]*

members have asked some questions, I will then be pleased to invite anyone here to make comments from the floor.

Thank you for coming, and we hope you will participate.

Before proceeding any further I would like to introduce the members of the Committee who are present here today. First of all, taking these in alphabetical order, Senator Donald Cameron, from Banff in Alberta. Would you stand up, please. Senator Muriel Fergusson, from Fredericton, New Brunswick; Senator Allister Grosart from Pickering, Ontario; Senator Paul Yusk, Fort Garry in your own Province. Representing the House of Commons, Mr. Warren Allmand, from the riding of Notre-Dame-de-Grâce in the City of Montreal; the Hon. Martial Asselin, representing the riding of Charlevoix in the Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin, representing Toronto-Greenwood; your own member, the Hon. Walter Dinsdale, Brandon-Souris; Mr. Colin Gibson, representing Hamilton-Wentworth in the Province of Ontario; Mr. Douglas Hogarth, New Westminster, British Columbia; Mr. Leonard Hopkins, Renfrew North in Ontario; Mr. Georges Lachance, from Lafontaine in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau, from Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid, representing Cardigan in Prince Edward Island and a former attorney general of that Province; and your own member from Marquette, Mr. Stewart, is also sitting with us here today. My own name is Mark MacGuigan, representing the riding of Windsor-Walkerville in the Province of Ontario.

I understand that the audience is allowed to smoke and that ashtrays will be passed out.

I would now invite our first witness of the day, His Worship Mayor W. H. Wilton, Mayor of the City of Brandon, to address us. Mayor Wilton.

**Mr. W. H. Wilton (Mayor of Brandon):** Mr. Chairman, Joint Committee on the Constitution of Canada, ladies and gentlemen, I am not going to go into a long welcome to the Committee. We have had the pleasure of being with them for the last hour and a half and have enjoyed being in their company.

I might say that the people and the citizens of Brandon are a very unselfish group. It was just a short time ago that I had, on behalf of the citizens of Brandon, the pleasure of presenting a set of cuff links to the Premier of the Province, and the message that I gave him at that time was that I hoped that each morning as he put these cuff links in his shirt he would think

*[Interpretation]*

parlementaires. Compte tenu de ces quelques limites nous écouterons volontiers tout ce que vous avez à dire. Après que le premier témoin a lu son mémoire et que les membres du comité eurent posé quelques questions, je serais heureux d'inviter quiconque désire à faire des commentaires.

Je vous remercie d'être venu et j'espère que vous participerez aux débats.

Avant de continuer, j'aimerais présenter les membres du comité qui sont présents aujourd'hui. Tout d'abord, et dans l'ordre alphabétique, voici le sénateur Donald Cameron, de Banff en Alberta. Voudriez-vous lever s.v.p. Le sénateur Muriel Fergusson, Fredericton, Nouveau-Brunswick; le sénateur Allister Grosart de Pickering, Ontario; le sénateur Paul Yusk de Fort Garry dans votre province. Représentant la Chambre des communes, M. Warren Allmand de la circonscription Notre-Dame-de-Grâce à Montréal; l'honorable Martial Asselin, qui représente la circonscription de Charlevoix dans la province de Québec; Andrew Brewin, représentant Toronto-Greenwood, votre député, l'honorable Walter Dinsdale, Brandon-Souris; M. Colin Gibson qui représente Hamilton-Wentworth en Ontario; M. Douglas Hogarth de New Westminster, en Colombie-Britannique; M. Leonard Hopkins, de Renfrew-Nord en Ontario; M. Georges Lachance, de Lafontaine dans le Québec; M. Gilles Marceau de Lapointe dans le Québec; M. Melvin J. McQuaid, représentant Cardigan-Nord dans la circonscription du Prince-Édouard et qui est un ancien procureur général de la province, enfin votre député de Marquette, M. Stewart siège également ici aujourd'hui. Mon nom est Mark MacGuigan, et je représente la circonscription de Windsor-Walkerville en Ontario.

Vous êtes autorisés à fumer et des cendriers seront mis à votre disposition.

J'invite maintenant à prendre la parole notre premier témoin aujourd'hui, son honneur le maire W. H. Wilton, maire de Brandon. Monsieur le maire.

**M. W. H. Wilton (maire de Brandon):** Monsieur le président, messieurs les membres du comité mixte sur la constitution du Canada, mesdames et messieurs, je n'ai pas l'intention de souhaiter longuement la bienvenue au comité. Nous avons eu le plaisir de rencontrer ces membres pendant une heure et demie et je dois dire que nous avons beaucoup apprécié leur compagnie.

J'avoue que les gens de Brandon sont très généreux. Il y a quelques temps, j'ai eu le plaisir au nom des citoyens de Brandon d'offrir un jeu de boutons et de manchettes au premier ministre de la province. Au moment-là, j'ai dit que nous souhaitions qu'en met

te]

of what the people of Brandon could do for the government of the Province of Manitoba, but what the government of Manitoba might be able to do for the people of Brandon. This applies to the Joint Committee, although we have not cuff links for you.

The Mayor and Council of the City of Brandon would like to welcome the Special Joint Constitutional Committee to the City and express their appreciation of the fact that the federal government is making its quest for knowledge to the grass roots. Municipal government is the government closest to the people and constitutional change, should it come, must protect and strengthen this level of administration.

I would like to break in here to announce that the back part of the brief is in French. We hope that it is the same as the front. If there is something different at the back than there is in the front, do not blame the Mayor.

The City of Brandon, like many medium-sized growing Canadian cities situated in a relatively large rural area, finds itself, in its endeavours to maintain a progressive and expanding position, having to load, through municipal tax levies, its business and property taxpayers well in excess of what might be considered a fair burden. (Regional population approximately 118,000 people, City population approximately 35,000 people).

The demands placed on Brandon in supplying the social service needs of its own population and to an ever-growing extent the Western Manitoba region, in many numerous forms—education, welfare, policing, fire protection, recreation, medicare and culture. Brandon's willingness and ability to develop social service facilities, and assume the responsibility of the needs of the regional population is being further compounded by surrounding municipalities taking advantage of the situation. Lower taxes in the surrounding municipalities, for example, are resulting in a higher home and industrial growth rate in that municipality than in the City.

It is realized that a boundary expansion can correct the situation to a degree. Technically, it is doubtful if the City of Brandon could accept a fringe population increase in excess of 1,000 people without considering federal and provincial assistance. Water, sanitation, storm drainage, streets and lighting, etc., will require funding considerably in excess of the city's financing capability. In the meantime, the city municipality continues to shoulder an unproportional load, and rural fringe housing and commercial enterprises continue to pollute their own drinking water with their own sewage.

### [Interprétation]

des boutons de manchettes chaque matin, il pense non pas à ce que les gens de Brandon pourraient faire pour le gouvernement du Manitoba mais à ce que le gouvernement du Manitoba pourrait faire pour les gens de Brandon. Ceci est valable également pour le comité mixte bien que nous n'ayons pas de boutons de manchettes à vous offrir.

Le maire et le conseil de la ville de Brandon sont heureux d'accueillir le comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la conception du Canada, et d'exprimer leur appréciation du fait que le gouvernement fédéral procède à son enquête en la prenant à la racine. Le gouvernement municipal est le gouvernement le plus proche du peuple et tout changement constitutionnel, s'il devait se produire, doit protéger et renforcer ces niveaux de l'administration.

Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse pour vous dire que la seconde partie du mémoire est en français. Nous espérons qu'elle dit bien la même chose que la première. S'il y a quelques différences dans la seconde veuillez ne pas en faire porter le blâme sur monsieur le maire.

La ville de Brandon, comme de nombreuses villes canadiennes de moyenne importance situées dans une région rurale relativement étendue, se trouve, dans ses efforts pour maintenir une position progressiste et d'expansion, devoir frapper ses contribuables du secteur commercial et foncier, par le moyen de taxes municipales excédant largement ce qui peut être considéré comme une juste charge. (Population rurale: environ 118,000 habitants. Population urbaine: environ 35,000).

Les impositions qui incombent à Brandon pour faire face aux besoins des services sociaux de sa population, et qui s'étendent de plus en plus à la région de l'ouest du Manitoba, prennent diverses formes: éducation, bien-être, police, protection contre l'incendie, récréation, service médical, culture. La volonté de Brandon et son aptitude à développer ses services sociaux et à assumer la responsabilité à l'égard des besoins de la population régionale sont rendues de plus en plus difficiles par les municipalités voisines qui tirent avantage de la situation. Par exemple, des taxes inférieures dans la municipalité avoisinante donnent lieu à un taux de développement plus élevé en matière de logement et en matière industrielle dans cette municipalité que dans la ville.

On se rend compte qu'une expansion des limites territoriales peut corriger la situation jusqu'à un certain point. Techniquement, il est douteux que la ville de Brandon puisse accepter un accroissement de population des alentours excédant 1,000 personnes.

[Text]

We question at the municipal government level if the division of powers, tax sharing and intergovernmental lines of communication, as practised under the existing interpretation of the Canadian Constitution, are in the best interests of the changing social order.

There appear to be two specific problem areas at the municipal level. The first is the communication problem of keeping the federal and provincial governments aware of the community's specific needs. The contention that the elected federal and provincial members can supply the communication link is far from factual in this highly technological society. Further, in most instances, it involves a non-party political municipal body becoming directly involved in party policies. Municipalities require direct communication with federal agencies and a clearer line of communication with provincial government agencies. Direct lines of responsibilities between governments and agencies should be clearly spelled out.

The second problem is the constitutional arrangement that gives the federal and provincial governments preferential position over the municipal government in the order of priority spending as it applies to the needs of a municipality. External governments institute programs of social reform often unilateral in scope and frequently irrespective of the priority need of a society at the municipal level.

The City of Brandon with its genuine problem of being a regional community centre welcomes programs such as DREE. It is our belief that a planned attack on a regional need by the three governing bodies is a logical development and in keeping with the requirements of the times. The DREE concept and the intergovernmental communication necessary to conduct such a program could well be the solution to a community with Brandon's development problems.

When communities are called upon fundamentally for reasons of economics and capability to serve many of the basic needs of a region, it is essential that these services should be well defined and 100 per cent of the

[Interpretation]

sans une assistance fédérale et provinciale considérable. L'eau, l'hygiène, le drainage des eaux d'orages, le service de voirie et l'éclairage, etc., exigeront des capitaux largement en excès des possibilités financières de la Ville. Entre-temps, le contribuable de la ville continue à supporter une charge hors proportion et les logements ruraux des alentours et les entreprises commerciales continuent à polluer leur eau potable avec leurs propres égouts.

Nous doutons, au niveau du gouvernement municipal, que la division des pouvoirs, le partage des taxes et les voies de communication intergouvernementales tels qu'ils sont pratiqués en vertu de la présente interprétation de la constitution canadienne, soient dans les meilleurs intérêts d'un ordre social changeant.

Il semble y avoir deux sortes de problèmes spécifiques au niveau municipal. Le premier est le problème des rapports destinés à tenir les gouvernements fédéral et provincial informés des besoins spécifiques de la communauté. Le fait admis que les membres fédéraux et provinciaux élus peuvent établir la liaison voulue est loin d'être le cas dans une société hautement technologique. De plus, dans la plupart des cas, cela met en cause un corps municipal politiquement neutre qui se trouve directement engagé dans des politiques de parti. Les municipalités ont besoin de rapports directs avec les agences fédérales et une voie de communication plus claire avec les agences du gouvernement provincial. Des voies directes en matière de responsabilité entre gouvernements et agences devraient être clairement définies.

Le second problème est l'arrangement constitutionnel qui donne aux gouvernements fédéral et provincial une position préférentielle par rapport au gouvernement municipal dans l'ordre de priorité des dépenses tel qu'il s'applique aux besoins de la municipalité. Les gouvernements extérieurs instituent des programmes de réforme sociale souvent unilatéraux dans leur portée, et fréquemment sans tenir compte du besoin prioritaire d'une société au niveau municipal.

La ville de Brandon avec son véritable problème consiste à être un centre régional de la communauté est ouverte à tous programmes tel que D.R.E.E. Nous croyons que l'attaque concertée d'un besoin régional par les trois corps gouvernementaux, est un développement logique en rapport avec les nécessités de notre époque. Le concept de D.R.E.E. et les rapports intergouvernementaux nécessaires à la conduite d'un tel programme pourraient bien être la solution pour une communauté ayant les problèmes de développement de Brandon.

Quand il est fait appel à des communautés, en premier principal pour des raisons économiques et pour



te]

al cost supplied from a source other than the icipal taxpayer. The present practice of external nment participation in a community's needs by payment of grants is resulting in adverse effects at nicipal government level. The external govern- s' frequent policies of demanding a proportion of unds to be raised through local tax levies would ar in practice to give little or no incentive to ency. Further, it serves as a "come along" induce-

In the case of capital projects a municipal yer can be saddled virtually indefinitely with a for an entity of only partial use by the municipal yer. The adoption of the DREE concept in re- ng the system of government grant concept is to emind an acceptable solution to the problem of nal development.

er example in Brandon the Vocational Training ol, university, hospital, personal care homes, ncial exhibition, auditorium and airport are nces. A good example of a pending cost-sharing ct is the replacement of the Assiniboine Hospital hose chronically sick. The City of Brandon has requested to contribute in excess of \$800,000.00 rds the cost of the building fund. This constitutes ximately a two-mill levy on the property tax- r of Brandon for a period of 10 years. This is a nderable added tax load on a community already ing an above average load. One can readily see the rness when one considers the extent to which the yer contributes to hospital and medical services ax sources other than municipal. Further in the of this facility, in excess of 50 per cent of the pts are from out of Brandon, some originating as far afield as Portage la Prairie.

summary, the Canadian Constitution, as it affects nicipality such as the City of Brandon with ct to municipal affairs, tends to allow the two nal levels of government to adopt a "big brother" ach. Municipal governments, with their larger e sophisticated administration units, are quite le of managing their own affairs, setting spending ities and supplying the needs of their people.

I make our society progressive in step with the of the 21st century and to take advantage of the ntly improving education and ability of our

[Interprétation]

aptitude à servir de nombreux besoins de base d'une région, il est essentiel que ces services soient bien définis et que 100 p. 100 du coût financier soient fournis par une source autre que le contribuable municipal. La pratique actuelle de la participation d'un gouvernement extérieur dans les besoins d'une communauté par le paiement de subventions donne lieu à des effets contraires au niveau du gouvernement municipal. Les systèmes fréquents des gouvernements extérieurs qui consistent à demander qu'une proportion des fonds soit perçue par taxes locales semblent, en pratique être peu ou aucunement efficaces. De plus ce procédé prend allure de persuasion. Dans le cas de projets d'investissement, un contribuable municipal peut être entraîné virtuellement indéfiniment à payer pour une entité qui n'est que d'emploi partiel pour le contribuable municipal. L'adoption du concept de D.R.E.E. en vue de remplacer le système de subvention gouvernementale est, dans notre esprit, une solution acceptable pour le problème du développement régional.

Par exemple, à Brandon, l'école d'apprentissage technique, l'université, l'hôpital, les maisons privées pour malades, l'exposition provinciale, l'auditorium et l'aéroport sont autant de cas. Un bon exemple de projet à coût partagé, en instance, est celui du remplacement de l'hôpital Assiniboine pour les malades chroniques. On a demandé à la ville de Brandon de contribuer pour plus de \$800,000 dans le coût du bâtiment. Ceci constitue approximativement une charge de deux millièmes pour le contribuable, propriétaire foncier, à Brandon, pendant dix ans. Ceci est une charge considérable additionnelle pour une communauté qui supporte déjà une charge dépassant la moyenne. On peut facilement se rendre compte d'une telle injustice quand on considère la proportion selon laquelle le contribuable contribue aux services hospitalier et médical par ce service, plus de 50 p. 100 des malades sont d'autres localités que Brandon, certains venant de régions aussi lointaines que Portage la Prairie.

En résumé, la Constitution canadienne, dans la mesure où elle affecte une municipalité telle que la ville de Brandon en ce qui regarde les affaires municipales, tend à faire adopter par les deux niveaux extérieurs de gouvernement la position d'approche de «grand frère». Les gouvernements municipaux ayant des unités administratives plus grandes et plus expertes sont parfaitement capables d'administrer leurs propres affaires, fixant les dépenses prioritaires et faisant face aux besoins de leurs habitants.

Pour rendre notre société progressiste dans la mesure des besoins du XXI<sup>e</sup> siècle et pour tirer avantage de l'éducation constamment améliorée et des aptitudes de

## [Text]

people, a way must be found to bring about fair taxation, planned regional economic development and intergovernmental communication.

It is respectfully suggested that the contents of this brief present some constructive ways in which fair taxation, planned regional economic development and intergovernmental communications can be brought about.

Respectfully submitted by the City of Brandon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mayor Wilton. The mayor mentioned that we had spent some time with him and members of the City Council beforehand, and I would like at this time to say a public thank you to the City of Brandon for the warmth of its welcome. The Committee members and myself much appreciated their hospitality.

Now I would invite the Hon. Walter Dinsdale, member for Brandon-Souris, to address questions to the mayor.

**Mr. Dinsdale:** Thank you, Mr. Chairman and ladies and gentlemen, *mesdames et messieurs*. Perhaps you will allow me, Mr. Chairman, as the incumbent member for this area, to indicate at this public citizens' forum how pleased I am that it was found possible to visit the centre of the Western Manitoba region, as His Worship the Mayor has indicated, the second largest urban community in Manitoba.

I have been telling my colleagues, who come from every part of Canada, as you will have discovered from the introduction by Dr. MacGuigan, that Brandon is a truly Canadian city. Brandon-Souris is a bilingual community and this has been reinforced by the bilingual nature of the brief that has been presented here this afternoon. I do not know whether His Worship the Mayor would like me to read the French portion, because I did study French all the way through my academic career at Brandon College and would be quite happy to do so unless the Committee Chairman rules that we dispense with the reading at this time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think we can dispense.

**Mr. Dinsdale:** This is an occasion that I trust will be repeated on many other occasions. As we have listened to briefs and representations in the City of Winnipeg, several have expressed the notion that what we need is a continuing forum for consultation on national problems, and this is precisely what this Committee represents.

## [Interpretation]

notre population, un moyen doit être trouvé en d'établir une taxation raisonnable, un développement régional planifié et des rapports intergouvernementaux.

Il est respectueusement suggéré que le contenu du rapport présente certains moyens constructifs, lesquels une taxation raisonnable, un développement économique régional planifié et des rapports intergouvernementaux peuvent être établis.

Respectueusement soumis par la ville de Brandon

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie monsieur Wilton. Monsieur le maire a dit que nous avons passé un certain temps avec lui et les membres du conseil de la ville. Aussi, je voudrais remercier publiquement la ville de Brandon pour le chaleureux accueil. Les membres du comité et moi-même avons beaucoup apprécié son hospitalité.

J'invite maintenant l'honorable Walter Dinsdale, député de Brandon-Souris, à poser des questions à monsieur le maire.

**M. Dinsdale:** Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs, monsieur le président, peut-être pourriez-vous, en ma qualité de député de cette région de dire à cette assemblée combien j'ai apprécié que l'on ait pu visiter le centre de l'ouest du Manitoba. C'est en effet, comme l'a indiqué son honneur le maire, la deuxième grande communauté urbaine du Manitoba.

J'ai dit à mes collègues qui viennent de toutes les régions du Canada ainsi que nous l'a présenté l'introduction du docteur MacGuigan, que Brandon-Souris est une véritable ville canadienne. Brandon-Souris est une communauté bilingue, ce que souligne d'ailleurs le caractère bilingue de ce mémoire qui a été présenté à l'après-midi. Je ne sais pas si son honneur désire que je lise le mémoire en français car j'ai étudié cette langue au cours de mes études au collège Brandon. Je suis très heureux de le faire à moins que le président du comité ne décide de nous en dispenser pour le moment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que nous pouvons nous en dispenser.

**M. Dinsdale:** Voilà une chose qui ne se renouvelle pas à maintes occasions. Nombre des mémoires que nous avons entendu et des interventions qui ont été faites à Winnipeg ont souligné que nous avons besoin de faire des consultations sur les problèmes nationaux, ce qui est précisément le cas du comité. L'assemblée réunie ici cet après-midi est représentative.

e]

have a representative audience here this afternoon. We could hope that there were many more who have come out to see what is, in effect, a true parliament right in our own Western Manitoba community. I am very pleased to see some of the members here—Mayor Herb Lawrence for one, and there are others represented. I mention Mayor Lawrence because he represents the famous village of Wawanesa, one of the Wawanesa Mutual Insurance Companies, as it was written up in *Maclean's* magazine, the little town that spawned a giant. We are glad to have some of the reeves here; we are glad to see our friends from West M.L.A., Ed McGill, here. This I am sure is indicative of the interest at all levels of government that is taking place here today.

If I may direct the first question to the mayor, Mr. Chairman, I would take it, Your Worship, that you are not so much concerned with the amendments to the Canadian Constitution as such, that is, the British North America Act, as you are with the necessity of making use of the present terms of reference under the constitution in coming to grips with the realities of the changed position of urban communities in our Canadian political structure. Have you any specific recommendations to make with reference to the constitutional changes, or do you feel that what your brief represents, very clearly and effectively here this afternoon, could be carried out under the present constitution?

5

**Mr. Wilton:** Mr. Chairman, I believe that the main problem which faces our municipality is that we have not a better line of communication with the senior governments, both the provincial and federal and that we have to have more authority within our own municipality. We have to have more control over the funds being spent in our municipality.

**Mr. Dinsdale:** Do you feel that this should be done by specific clauses in an amended or a new constitution? As you know, under the present constitution, urban municipalities are not mentioned. They are mentioned in the provinces. Do you feel that the structure of Canadian society has changed to such an extent that there should be some specific designation of urban areas under a constitution?

**Mr. Wilton:** Municipalities have to be given more authority under a new constitution. I do not think they can continue to operate as a creature of the provincial government.

**Mr. Dinsdale:** There is some discussion at the parliamentary level that a definite department of urban

### [Interprétation]

aurions aimé que beaucoup plus de gens qui viennent ici pour voir ce qui, en fait, constitue un parlement miniature de notre communauté du Manitoba de l'ouest. Je suis très heureux de constater la présence ici de maires dont M. Herb Lawrence et de voir que d'autres se sont faits représenter. Je pense à M. Mayor Lawrence car il représente le célèbre village de Wawanesa, berceau de la Wawanesa Mutual Insurance Company, ainsi que l'écrivait le magazine *Maclean's*, il s'agit de la petite ville qui a engendré un géant. Nous sommes heureux de constater la présence de certains premiers magistrats, nous sommes heureux de voir que M. Ed McGill est ici. A mon avis, cela montre bien l'intérêt que tous les niveaux de gouvernement portent à ce qui se passe ici.

Monsieur le président, si vous me le permettez, je passerai maintenant à la première question à monsieur le maire. Votre honneur, ce qui vous intéresse n'est pas tant les amendements à la constitution du Canada en tant que tel, c'est-à-dire l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais bien plutôt la nécessité d'utiliser notre ordre de renvoi en vertu de la constitution afin de cerner les réalités qui entourent le changement de position du comité urbain dans le cadre de notre structure politique canadienne.

Avez-vous des recommandations particulières à formuler concernant les changements constitutionnels ou bien estimez-vous qu'on puisse appliquer sous l'empire de la présente constitution, celles que vous avez si clairement et efficacement présentées dans votre mémoire cet après-midi?

**M. Wilton:** Je crois, monsieur le président, que l'amélioration des contacts entre notre municipalité et les gouvernements aux paliers provincial et fédéral, constitue avec l'extension de nos attributions, l'une des principales questions qui intéressent notre municipalité. Il est nécessaire que nous puissions contrôler les dépenses de notre municipalité.

**M. Dinsdale:** Croyez-vous qu'il faille le stipuler dans un texte constitutionnel nouveau ou modifié? La présente constitution, comme vous le savez, ne fait pas mention des municipalités urbaines qui sont instituées par les provinces. Estimez-vous que la structure actuelle de la société canadienne s'est modifiée au point de réclamer une délimitation des attributions dans le texte constitutionnel?

**M. Wilton:** La nouvelle constitution devrait accorder plus de pouvoirs aux municipalités. Je ne pense pas que celles-ci puissent continuer à fonctionner en tant qu'institutions provinciales.

**M. Dinsdale:** On discute, au niveau parlementaire, de la création d'un ministère des Affaires urbaines et de



## [Text]

and housing affairs should be established to deal with the situation and the problems that you have outlined in your brief. Do you think that if a department of urban and housing affairs was set up to be responsible for the implementation of DREE programs and so forth and for the co-ordination between the province and the urban communities and Ottawa, it would bridge the gap that is becoming increasingly obvious.

**Mr. Wilton:** This would give us a more direct line of communication which is what we are asking for and what we need.

**Mr. Dinsdale:** Which is more important—constitutional amendments or a departmental function?

**Mr. Wilton:** What is more important to the municipality now is for its voice to be stronger and louder.

**Mr. Dinsdale:** The Department of Regional Economic Expansion, D.R.E.E., is already in operation. Do you feel that it has accomplished what Parliament contemplated in dealing with regional disparities in the matter of regional development in the western Manitoba region? If not, where are the difficulties that you see?

**Mr. Wilton:** To this date, nothing has been done under this program that I am aware of to help the City of Brandon. We have been designated the second area for the Province of Manitoba. Apparently the ground work is being laid now through the provincial government to make application to the federal government. D.R.E.E. programs so far have been concentrated in the northern part of the province. We, in Brandon, we desperately in need of D.R.E.E. at the present time.

**Mr. Dinsdale:** You are saying then that all representations and applications for assistance to regions are made through the provincial government?

**Mr. Wilton:** That is the way we have been doing it.

**Mr. Dinsdale:** Are you suggesting that there should be direct access to the federal government by urban communities?

**Mr. Wilton:** I would not say that there should be direct access to the federal government. The provincial government is a partner in it. The municipality and the provincial government naturally have to work with the federal government. The communication line seems to

## [Interpretation]

l'Habitation qui prendrait en charge la situation et les problèmes que vous avez esquissés dans votre mémoire. Croyez-vous que la création de ce ministère qui chargerait entre autre de l'application des programmes du ministère de l'Expansion économique régionale de la coordination entre la province, les communautés urbaines et Ottawa, comblerait le fossé qui s'est creusé sans cesse.

**M. Wilton:** Nous aurions une voie de contact directe; c'est ce dont nous avons besoin et que nous réclamons.

**M. Dinsdale:** Les modifications constitutionnelles revêtent-elles plus d'importance que la fixation des attributions d'un ministère?

**M. Wilton:** La municipalité est soucieuse de se faire entendre d'une façon plus claire et plus efficace.

**M. Dinsdale:** Le ministère de l'Expansion économique régionale fonctionne déjà. Estimez-vous que le gouvernement a réalisé les objectifs du parlement en ce qui concerne les disparités régionales dans le cadre du développement de l'Ouest du Manitoba? Dans la négative, où crovez-vous que les difficultés résident?

**M. Wilton:** A ma connaissance, rien n'a été fait jusqu'à présent en vertu de ce programme pour venir en aide à la ville de Brandon. On a décidé que notre région était la seconde de la province du Manitoba. Il semble que le gouvernement provincial a déjà pris les dispositions préliminaires pour en faire la demande au gouvernement fédéral. Les programmes du ministère de l'Expansion économique régionale se sont concentrés jusqu'à présent sur le secteur nord de la province. Nous, à Brandon, avons un urgent besoin de ce moment. Nous attirons l'attention du ministère de l'Expansion économique régionale.

**M. Dinsdale:** Selon vous, donc, toutes les instances et les demandes d'aide régionale sont présentées par l'entremise du gouvernement provincial?

**M. Wilton:** C'est le procédé que nous avons suivi.

**M. Dinsdale:** Proposez-vous que les communautés urbaines se mettent en rapport direct avec le gouvernement fédéral?

**M. Wilton:** Je ne prétends pas qu'un tel rapport doit exister avec le gouvernement fédéral. Le gouvernement provincial est partie à la procédure avec la municipalité et le gouvernement provincial doit travailler de concert avec le gouvernement fédéral.

e]

down too often and it just takes too long. We seen this need in Brandon for several years and we do not seem to be getting off the ground. This lack of communication. This program should be to move faster than the D.R.E.E. program is going in the Province of Manitoba at the present

Dinsdale: I will pass for now.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Dinsdale.

am sure the Committee would also want me to send an invitation to Mr. Craig Stewart who, while a permanent member of the Committee, is here with us today sitting as a member of the Committee. We are pleased to have him with us.

Stewart (Marquette): Thank you, Mr. Chairman, ladies and gentlemen, I would like first of all to congratulate the City of Brandon on the excellent brief they have presented. There are several points here that I would like to clarify in the brief.

Mayor Wilton, on page 3, you state:

"The present practice of external government participation in a community's needs by the payment of grants is resulting in adverse effects at the municipal government level.

Are you referring to here? Do you mean paying property taxes using the grant system? Is this what you are referring to? Or, are you referring to some of the grant programs?

Mr. Wilton: We are referring to some of the grant programs. We feel that some of the grant programs are detrimental to the city rather than a help.

Mr. Stewart (Marquette): Of some of the recent programs that we have seen, have there been any that have been satisfactory to the municipal level of government, for example, the winter works program?

Mr. Wilton: Mr. Stewart, of course there are many programs that are beneficial, but we just do not believe that all municipalities can survive by waiting for someone to give them a grant. We should know before it is announced in Ottawa that this is being looked after on a grant system. The costs of operating a municipality serving the people at the municipal level are getting so high that you can no longer operate on a "come as you are" basis. Like the Government of

[Interprétation]

contact est trop souvent rompu et il est très lent. Ce besoin se fait sentir depuis plusieurs années à Brandon, cependant, rien ne s'est encore concrétisé. Il s'agit là d'une absence de communication. Le présent programme serait plus rapidement exécuté que celui du ministère de l'Expansion économique régionale appliqué aujourd'hui dans la province du Manitoba.

M. Dinsdale: Je cède la parole pour l'instant.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Dinsdale.

Je suis certain que le Comité acceptera que j'invite M. Craig Stewart qui, s'il n'est pas membre permanent du Comité, participe aujourd'hui à ses travaux. Nous sommes heureux de l'avoir aujourd'hui parmi nous.

M. Stewart (Marquette): Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs, j'aimerais en premier lieu féliciter la ville de Brandon pour l'excellent mémoire qu'elle a présenté. Je voudrais éclaircir certains points de ce mémoire.

M. le maire Wilton dit en page 3, ce qui suit:

La pratique actuelle de la participation d'un gouvernement extérieur dans les besoins d'une communauté par le paiement de subventions donne lieu à des effets contraires au niveau du gouvernement municipal.

A quoi faites-vous allusion ici? S'agit-il du paiement des taxes foncières au moyen d'un régime de subvention? Est-ce bien cela dont il s'agit ou bien est-il question d'un programme quelconque de subvention?

M. Wilton: Nous faisons allusion à certains programmes de subvention. Nous estimons que plusieurs d'entre eux sont appliqués au détriment de la ville plutôt qu'à son avantage.

M. Stewart (Marquette): Y a-t-il eu des programmes parmi ceux que nous avons examinés récemment qui se soient montrés satisfaisants au niveau du gouvernement municipal, tel que le programme des travaux d'hiver?

M. Wilton: Bien sûr, monsieur Stewart, plusieurs programmes sont avantageux, mais nous ne croyons pas que les municipalités puissent survivre dans l'attente de subventions probables. Il nous faut connaître avant qu'Ottawa ne l'annonce que la question est étudiée dans le cadre d'une subvention. Le fonctionnement d'une municipalité et les services communautaires au niveau municipal sont tellement élevés qu'il n'est plus possible de tabler sur des données

## [Text]

Canada, we have to know where our money is coming from.

**Mr. Stewart (Marquette):** Going back to the first question I asked you. Are you satisfied that the grant system used by the federal government in lieu of property taxes is satisfactory in municipalities? Would you like to see some other system?

**Mr. Wilton:** As I understand it, the federal government pay full taxes on their property in the City of Brandon. The provincial government work on a grant in lieu of taxes. Therefore, we are much happier to get the federal government's full taxes than we are with the provincial government's grant in lieu of taxes.

**Mr. Stewart (Marquette):** One final question, Mayor Wilton. You have mentioned that there is a lack of communication between the municipal level of government and the provincial and federal levels. Has there been proper consultation in the past before programs are implemented or discontinued? Has there been satisfactory communication with you people at the municipal level?

**Mr. Wilton:** There is a complete breakdown of communications between the federal government and the municipal government in certain areas. A good example is the Brandon airport.

We really do not know where we are going with this airport. We get a message from one person that we are going one way and we get a telegram the next day that we are going another way. We asked the responsible people from the Department to come out and meet with us but we cannot get any place with them. We cannot seem to get them to understand the problems of a western community—transportation between cities. We cannot seem to get the people in Ottawa to understand that the growth and the development of a community like Brandon depends on people in industry getting in to see what we have to offer. We have to have a link with western Canada and we do not have that. Air transportation is the mode of transportation today that is accepted by the people. We have to be a part of that air transportation system. We can no longer be riding in the farm wagon when the other people are flying in the air but we cannot seem to get this through to the people responsible. This is where we have a terrific breakdown in communications. These people who are running these departments seem reluctant to venture into the field to understand the problem. Does that answer your question?

## [Interpretation]

approximatives. Il nous faut connaître, à l'instar du gouvernement canadien, la source de nos revenus.

**M. Stewart (Marquette):** Pour en revenir à première question que je vous ai posée, êtes-vous d'accord que le système de subventions utilisé par le gouvernement fédéral pour suppléer aux taxes foncières satisfait les municipalités? Aimeriez-vous l'institution d'un autre régime?

**M. Wilton:** Le gouvernement fédéral, autant que je sache, paie des taxes entières sur ses propriétés dans la ville de Brandon. Le gouvernement provincial ne place les taxes par des subventions. Dès lors, nous sommes plus satisfaits de percevoir les taxes du gouvernement fédéral au complet plutôt que les subventions du gouvernement provincial qui viennent se substituer au montant des taxes.

**M. Stewart (Marquette):** Une dernière question, monsieur le maire Wilton. Vous avez dit qu'il y a un manque de rapport entre le gouvernement municipal et les paliers gouvernementaux provinciaux et fédéraux. Des consultations ont-elles eu lieu dans le passé au sujet de l'application ou de l'interruption de programmes. Les rapports que vous avez eus au niveau municipal ont-ils été satisfaisants?

**M. Wilton:** Les rapports sont complètement interrompus dans certains domaines entre le gouvernement fédéral et les autorités municipales. La question de l'aérodrome de Brandon en est un bon exemple.

Nous ignorons complètement l'avenir de cet aérodrome. Chaque jour, nous recevons des communications contradictoires à ce sujet. Nous avons demandé de rencontrer les représentants autorisés du ministère des Transports mais nous n'en tirons aucun résultat. Il nous est difficile de leur faire comprendre les problèmes de transport intervilles que doit affronter une communauté de l'Ouest. Les autorités d'Ottawa ne semblent pas se rendre compte que le développement et la croissance d'une communauté comme celle de Brandon dépend des moyens permettant aux industriels de s'y rendre et d'examiner ce qu'on y offre. Le moyen de communication avec l'Ouest du Canada est nécessaire mais nous ne l'avons pas. L'avion est le moyen de transport le plus commun et il est nécessaire que nous y participions. Nous ne saurions continuer à nous déplacer en charrette à l'heure du transport aérien, ce qu'il nous semble difficile de faire admettre par les responsables. Voilà où réside l'absurdité et l'effrayante de communication. Les dirigeants des ministères éprouvent de la répugnance à s'aventurer pour comprendre le problème. Cette réponse vous satisfait-elle?



e]

*[Interprétation]*

**Stewart (Marquette):** With that answer, Mayor, I would say that you are saying it is time the Department of Transport held Committee hearings in a random area.

**Wilton:** That is right.

**Stewart (Marquette):** I will pass.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I have four other members of the Committee who wish to ask questions. Then I will invite comments from the floor. Mr. Hopkins, you are next.

**Hopkins:** Thank you, Mr. Chairman, Mr. Wilton, I am interested in your comments about the connection and contacts with senior levels of government.

Are municipalities across Canada are basically and really the offspring of provincial governments. Yet we hear a lot about municipalities wanting to deal directly with the national government. Do you think that provincial governments over the years have paid the necessary attention to municipalities in their individual provinces and that a lack of attention may be among the reasons behind the desire for greater contact with the federal government? We must conclude that in a developing society, it is only natural that co-operations should build up between the federal government and the people across Canada. Do you think there has been a vacuum between provincial governments and municipalities?

**Wilton:** Mr. Chairman, I think there has been a definite lack of communication between the municipalities and the provincial governments. I think that there still exists a lack of communication. There are many instances in our own community where we, the governing body of the municipality, find out what is going to happen in our municipality through a news release. This is absolutely unsatisfactory. This has been the case for years. The provincial governments are going to have to change their attitude towards the municipalities. If they do not—and this is probably a very tough statement—the provincial governments are going to have to be done away with and the municipal governments are going to have to take over and have a direct line to the federal government.

We have to deal directly with the federal government on certain problems which are Department of Transport problems. There is no communication between the provincial and the federal governments at all in an area as far as a problem such as we have in Brandon is concerned.

**M. Stewart (Marquette):** Je déduis de cette réponse, monsieur le maire Wilton, qu'il serait temps à votre avis qu'un comité du ministère des Transports se réunisse dans la région de Brandon.

**M. Wilton:** C'est bien cela.

**M. Stewart (Marquette):** Je passe la parole.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, quatre autres membres du Comité désirent poser des questions. Je passerai plus tard aux commentaires de l'assemblée. La parole est à vous, monsieur Hopkins.

**M. Hopkins:** Merci, monsieur le président. Les commentaires que vous avez faits, monsieur Wilton, au sujet des consultations et des rapports aux échelons supérieurs des gouvernements ont retenu mon attention. Les municipalités du Canada sont fondamentalement et originellement l'œuvre des gouvernements provinciaux et pourtant, nous entendons dire qu'elles veulent maintenir des contacts directs avec le gouvernement au palier national. A votre avis, les gouvernements provinciaux ont-ils, au long des années, accordé l'attention nécessaire aux municipalités de leur province respective et l'absence de cette attention constituerait-elle l'une des raisons qui militent en faveur d'un rapport plus direct avec le gouvernement fédéral? Il est naturel que dans une société en évolution, des rapports s'établissent entre le gouvernement fédéral et la population à travers le Canada. Un vide quelconque s'est-il créé à votre avis, entre les gouvernements provinciaux et les municipalités?

**M. Wilton:** Je pense, monsieur le président, qu'une absence de communication a certainement existé entre les municipalités et les gouvernements provinciaux. A mon avis, cette absence de rapport persiste. Il arrive à maintes occasions, que les dirigeants de la municipalité soient mis au courant, par un communiqué de presse, de ce qui se passera dans la municipalité. Ce procédé est totalement insatisfaisant. Il s'est perpétué pendant des années. Les gouvernements provinciaux devront changer d'attitude envers les municipalités, sinon—et c'est là probablement une déclaration assez forte—il y aura lieu de supprimer les gouvernements provinciaux au profit des gouvernements municipaux qui assumeront les responsabilités afin d'établir des rapports directs avec le gouvernement fédéral.

Nous avons des rapports directs avec le gouvernement fédéral sur certaines questions qui intéressent le ministère des Transports. Aucun rapport n'existe entre les gouvernements provincial et fédéral en ce qui touche le cas particulier de Brandon.

## [Text]

**Mr. Hopkins:** I would like to get around to housing. I do not know what your local problems are as far as housing is concerned but I have always had the very definite view that Central Mortgage and Housing, or at least the federal government should have the sole authority for housing in Canada. Therefore, it would deal directly with the citizens of Canada in the various municipalities. We do have regional CMHC offices across Canada already. There is no particular reason why these cannot look after the regions which they represent the same as any provincial body.

I would just like to put on record at this time that I was opposed to the cost-sharing arrangements that were made with the various provinces by the Hon. John R. Nicholson, when he was Minister of Labour and in charge of housing. He made agreements with provincial housing corporations whereby the federal government would pay 90 per cent of the cost of housing projects sponsored by individual provinces and the provinces would put up 10 per cent of the money and really have the say in what was going to be done. I think if the federal government is going to pay 90 per cent of the cost, it might as well pay 100 per cent of the cost and cut out 75 per cent of the red tape. Would you agree that as far as housing is concerned, this would be a good policy?

**Mr. Wilton:** Mr. Chairman, I certainly would agree that the communication in housing should be directly between the housing authority and the municipality. As you have suggested you are paying 90 per cent, you might as well pay 100 per cent. The plan as it works today is only a delaying tactic. It means that we have to make application to the housing authority. They then have to go to the provincial government and it is checked by the provincial government. Later, it is checked by the national housing to see if we actually need these units.

I should also state though that we are very pleased with the support that we are getting from CMHC. We have just completed 50 low-rental housing units which are all occupied at the present time. Fifty more units have been approved by the provincial government and will be, we hope, in next year's estimates. We have tenders out now for a seven-storey highrise senior citizens home and we hope next year to apply for a further \$1 million for a second senior citizens home. I do agree that the communication and action probably would be much faster—and I qualify this

## [Interpretation]

**M. Hopkins:** J'aimerais parler de la question logement. J'ignore quelles sont les difficultés locales que vous affrontez dans ce domaine, mais j'ai toujours eu la conviction très nette que la Société centrale d'hypothèques et de logement ou du moins qu'un gouvernement fédéral, devraient être seuls chargés du logement au Canada. Ils pourraient ainsi maintenir des rapports directs avec les citoyens dans les diverses municipalités. Il existe déjà à travers le Canada des bureaux de la Société centrale d'hypothèques et de logement. Il n'y a aucune raison spéciale qui l'interdirait de prendre soin des zones qu'ils représentent à l'instar de tout corps provincial constitué.

J'aimerais à ce propos consigner mon opposition au programme conjoint que l'honorable John R. Nicholson a conclu avec les diverses provinces afin qu'il occupait les fonctions de ministre du Travail chargé du logement. Il s'était entendu avec les corporations provinciales de logement pour que le gouvernement fédéral les défraye jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du coût des projets habitationnels mis sur pied par les provinces, alors que celles-ci ne contribueraient que 10 p. 100 de ce coût tout en se réservant le contrôle de la réalisation des projets. Si le gouvernement fédéral paye 90 p. 100 des coûts, pourquoi, à mon avis, tout aussi bien assumer tous les frais et éviter 75 p. 100 de la paperasserie administrative. Pensez-vous que cette ligne de conduite est justifiée en ce qui concerne le logement?

**M. Wilton:** Monsieur le président, je serai certainement d'accord pour que dans le domaine du logement les rapports s'établissent directement entre l'autorité qui en est chargée et la municipalité. Comme vous l'avez dit, si vous assumez 90 p. 100 des frais, vous pourrez tout autant payer le coût total. Le programme établi aujourd'hui ne constitue qu'une manœuvre dilatoire. Il nous faut, en vertu de ce programme, faire une demande à l'autorité chargée du logement qui se réfère au gouvernement provincial lequel examinera la demande. Plus tard, celle-ci fait l'objet d'une nouvelle étude par l'autorité nationale chargée de l'habitation qui décide de la nécessité de ces logements.

Je dois ajouter toutefois, que nous sommes très satisfaits de l'appui que nous accorde la SCHL. Nous venons d'achever la construction de 50 logements à loyer modéré et qui sont tous habités en ce moment. Le gouvernement provincial a donné son assentiment pour la construction de 50 autres unités dont le coût nous l'espérons, figurera au budget de l'année prochaine. Nous avons mis en adjudication la construction d'un immeuble d'appartements de sept étages qui abritera les citoyens âgés et nous espérons demander, au cours de l'année prochaine, l'affectation d'un deuxième

e]

I say "probably faster"—if we were able to deal directly with the government in Ottawa.

[Interprétation]

million de dollars à un second édifice d'habitation pour les vieillards. J'admets que la communication et la mise en train seraient probablement plus rapides—et je fais des réserves en disant «probablement plus rapides»—s'il nous était possible de nous aboucher directement avec les autorités d'Ottawa.

**Hopkins:** It would have a second effect too in that it shows a greater federal presence in a constructive way across the country would help to unite the country more. You mentioned regional economic expansion and how any changes in policy must come through both the provincial and federal governments. I have always been rather frustrated by the fact that while the federal government in Canada is responsible for the unemployed in Canada, provincial governments, by and large, have a big say in what economic development is going to take place in Canada. In view of your concern about regional development, do you think that the central government in Canada should have a greater say in economic policy in Canada?

**M. Hopkins:** Cette procédure aurait aussi pour résultat de faire ressortir une présence fédérale constructive dans tout le pays et servirait à promouvoir l'unité. Vous avez fait mention de l'expansion économique régionale et des modifications de la ligne de conduite dont l'initiative doit revenir aussi bien aux gouvernements provinciaux que fédéral. J'ai toujours été quelque peu frustré de constater que le gouvernement fédéral canadien est responsable du chômage à travers le pays, alors que les gouvernements provinciaux déterminent, dans une très large mesure, la nature du développement économique dans tout le Canada. En raison de l'intérêt que nous portons au développement régional, estimez-vous que le gouvernement fédéral devrait jouir d'une plus grande autorité pour fixer la ligne de conduite concernant l'économie canadienne?

**Wilton:** I am not quite clear on what you mean.

**M. Wilton:** Je ne saisis pas très bien ce que vous voulez dire.

**Hopkins:** I would like to give you this concrete example then. Each of these 22 special areas that were created in Canada for regional development had to receive the approval of the provincial government before they could progress. Do you feel that the federal authorities should have more direct contact with the people of Canada in general in these regions that must be visited and again have a greater say in where they are to spend money in these regions in Canada without having to have this continual provincial approval?

**M. Hopkins:** Voici un exemple concret. Avant de mettre en train leur programme, chacune des 22 zones spéciales choisies en vue du développement régional devait recevoir l'approbation préalable du gouvernement provincial. A votre avis, les autorités fédérales devraient-elles maintenir des rapports directs avec l'ensemble des citoyens de ces régions et jouir d'attributions plus étendues concernant l'affectation des montants de l'aide accordée à ces régions, sans avoir à obtenir constamment l'accord du gouvernement provincial?

**Wilton:** Mr. Chairman, I would think that this will depend on how much the federal government is prepared to pay. If it is prepared to pay 100 per cent of it, then it should deal directly with the municipalities.

**M. Wilton:** Je dirais, monsieur le président, que cela dépendra du montant de la participation fédérale. Si le gouvernement central assume l'ensemble des frais, il faudrait qu'il puisse traiter directement avec la municipalité.

**Hopkins:** Actually, in the first phase, the federal government is paying 100 per cent of the grants to the province.

**M. Hopkins:** Au premier stade, le gouvernement fédéral paye en fait la totalité des subventions aux établissements industriels.

**Wilton:** The more governments become involved the greater the delay.

**Le maire Wilton:** Plus les gouvernements s'en mêlent, plus grand est le retard.

**Hopkins:** Mr. Chairman, I just have one more question if I may and to preface it I would like to

**M. Hopkins:** Monsieur le président, j'ai encore une question à poser que je ferai précéder d'une citation



## [Text]

quote from Professor J. M. S. Careless' book *Canada, A Story of Challenge*. On page 4, he says:

Barriers such as the mountains and the shield exact a heavy price in scattering the population. They make for sectional divisions and high transportation charges. They weaken national unity and retard national development.

The basic reason for building railways across the country was to tie the country together. We also are developing today mass road transportation with a large amount of freight travelling by transport on our highways. You brought into focus the air travel problem. These three are all very important fields as far as tying the country together. We are all here for the purpose of trying to find means of tying the country closely together and creating greater national unity. I have recently been appalled by the high increase in freight rates. Just recently, in my own area, there was a large increase in rates on the resource-based industry, wood products, by the CNR. I have expressed my views vehemently against this publicly.

Do you think that in the writing of a new constitution in Canada, we should spell out very definitely that transportation costs should not be such that they will cut down on pulling the country together and keeping it together. You are situated here in Brandon in the western part of Manitoba. You have many examples of other fair-sized communities here in Western Canada that are sitting aloof, they are a considerable distance from other major centres in Canada. In order to tie these together, we have to make it economically feasible freight-rate wise and transportation wise to hold these communities together.

I do not think that we should be appalled at all if our transportation system, such as our railways lose money. We should be more interested in keeping our freight rates down and in keeping the country tied together than in balancing books. The economic base of the whole country should bear the cost of keeping the country together. Certain smaller areas have such freight rates that they cannot compete on the markets of the country or the world.

Would you agree to putting a guarantee of this nature into a new constitution. Do you think it would have those beneficial results or do you have another argument on this?

## [Interpretation]

tirée du livre du professeur J. M. S. Careless intitulé *Le Canada, histoire d'un défi*. Il est dit à la page qui suit:

En dispersant la population, les barrières constituent les montagnes et le bouclier impénétrable un tribut élevé. Elles entraînent des cloisonnements et des frais de transport élevés. Elles minent l'unité nationale et retardent le développement du pays.

La pose des voies ferrées avait pour objectif principal la réunion des différents secteurs du pays. L'augmentation aujourd'hui la masse du transport routier en transportant de grandes quantités de fret sur les autoroutes. Vous avez appelé l'attention sur le problème du transport aérien. Ces trois domaines sont tous importants pour cimenter l'unité nationale. Mon objectif ici est de concevoir les moyens permettant de rapprocher les différentes régions du pays et promouvoir une plus grande unité nationale. Récemment, j'ai été frappé par l'augmentation notable des taux de fret. Dernièrement, le Canadien National a augmenté les taux applicables aux industries des ressources naturelles, c'est-à-dire les articles en provenance de l'état de chose.

Croyez-vous qu'une nouvelle constitution fédérale devrait préciser très exactement que le coût des transports ne devrait pas être tel qu'il puisse empêcher l'atteinte à l'unité nationale et à son maintien? Vous trouvez ici à Brandon, dans la région ouest du Manitoba. Vous constatez l'existence de plusieurs communautés assez importantes de l'Ouest du Canada qui sont repliées sur elles-mêmes par suite d'une distance considérable qui les sépare des centres importants du Canada. En vue de les réunir, il est indispensable que les tarifs de transport soient économiquement conçus pour permettre la cohésion de ces communautés.

Je ne crois pas qu'un déficit de notre système de transport, tel que les chemins de fer, doive nous inquiéter. Notre intérêt est de maintenir les tarifs de fret à un bas niveau et d'assurer l'unité du pays, et non que l'équilibre comptable. Le coût de cette unité se reflèterait sur l'assiette économique du pays tout entier. Certaines zones de faible dimension ne peuvent en raison des tarifs de transport de marchandises soutenir la concurrence des marchés intérieurs et extérieurs.

Seriez-vous d'avis que la nouvelle constitution prévoit une telle garantie? Estimez-vous qu'elle aura des résultats avantageux, ou bien avez-vous une objection à faire à ce sujet?

te]

Mayor Wilton: Mr. Chairman, I cannot help but agree with the speaker because the high transportation costs is probably the most important thing that has worked against the growth of the City of Brandon over the past number of years. We are in the unfortunate position where a shipment coming from Vancouver can go to Winnipeg much cheaper than it can come to Brandon. These transportation costs have mainly worked against the development of a community such as Brandon over the years.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, before passing on to the next questioner, I would like to introduce another distinguished member of Parliament who has joined us, Mr. Stanley Knowles who represents Winnipeg North Centre.

Mr. Knowles (Winnipeg North Centre): Thank you, Mr. Chairman. I just dropped in for a moment to welcome my fellow members of Parliament to the distinguished university at whose campus you are now seated.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Knowles. I understand that Mr. Knowles is Chancellor of the University of Brandon so his presence is indeed an official one from the University.

Mr. Dinsdale: He is Dr. Knowles.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Melvin McQuaid.

Mr. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman. I just have two or two short questions. There are three briefs to be read this afternoon. I would suggest that the Chair should see fit to put a time limit of five minutes on each questioner. I hope to be the first to do that rule.

The Hon. Members: Hear, hear.

Mr. McQuaid: We are here primarily to determine whether or not there should be a new constitution for Canada and if there should, what should be written in it. Many of the provinces, including Manitoba, have already suggested that the rewriting of the constitution should be very low on the list of priorities for as the federal government is concerned. I was very interested in your observation that your municipality feels that we do need a new constitution for Canada. Is that correct?

Mayor Wilton: We think that it is necessary to have a new constitution in Canada. We also think that you

[Interprétation]

Le maire Wilton: Monsieur le président, je ne puis que concourir à l'avis de l'orateur, car le prix élevé du transport constitue probablement le facteur le plus important qui ait retardé le développement de la ville de Brandon au cours des quelques dernières années. Nous sommes dans la situation défavorable où le transport d'une marchandise de Vancouver à Winnipeg est meilleur marché que pour Brandon, ce qui a constitué certainement, au cours des années, un facteur défavorable à la croissance d'une communauté comme celle de Brandon.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, avant de passer la parole, j'aimerais vous présenter un député distingué, en la personne de M. Stanley Knowles, qui représente la circonscription de Winnipeg-Centre-Nord et qui s'est joint à nous.

M. Knowles (Winnipeg-Nord-Centre): Merci, monsieur le président, je suis venu rien qu'un moment, pour accueillir mes collègues députés, au campus de l'université de renom où vous vous trouvez aujourd'hui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, M. Knowles. Je crois savoir que M. Knowles est le chancelier de l'Université de Brandon et son accueil revêt le cachet officiel de l'université.

M. Dinsdale: C'est le docteur Knowles.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Melvin J. McQuaid.

M. McQuaid: Merci, monsieur le président. J'aurai une ou deux brèves questions à poser. Nous aurons à examiner trois mémoires cet après-midi. Je propose que la présidence convienne de limiter à cinq minutes par exemple, le temps alloué à chaque question. J'espère être le premier à appliquer cette règle.

Des voix: Bravo, bravo.

M. McQuaid: Nous sommes réunis pour décider en premier lieu s'il faut au Canada une nouvelle constitution et, dans l'affirmative, ce qu'elle doit renfermer. Plusieurs provinces, y compris le Manitoba, ont déjà proposé que la rédaction de la constitution devait se situer assez loin dans l'ordre d'importance, pour autant qu'il s'agit du gouvernement fédéral. L'observation selon laquelle votre municipalité estime qu'une nouvelle constitution est nécessaire pour le Canada m'a intéressé. Est-ce bien exact?

Le maire Wilton: Nous croyons qu'une nouvelle constitution est nécessaire au Canada. Nous pensons

[Text]

should hear from all parts of Canada which is what you are doing. When the new constitution is developed make sure that it is a constitution that we can work with and live with.

**Mr. McQuaid:** That leads me to my second question. As a Committee, we have to try to determine what should be written into this new constitution. One of your suggestions was that the municipalities should be given more power under any new constitution. As you probably know, the municipalities are now the creatures of the provincial governments and they get their powers from the provincial government. Is it your suggestion that under a new constitution the municipalities should become the creatures of the federal government and should receive their powers from them rather than from the provincial governments? As I understand it now, under the present British North America Act, the spending power of the federal government is very very wide and there is very little to prevent the federal government from extending more financial aid directly to the municipalities if they see fit to do so in order to allow them to meet the commitments that these municipalities are naturally expected to meet. Am I correct in assuming that it is your opinion that these municipalities should now be made the creatures of the federal government rather than the provincial government?

**Mayor Wilton:** Mr. Chairman, I am not sure that they should be a creature of the federal government. We are saying that we need a freer hand in the raising of money and the spending of money. The other governments are stepping in and taking money from our area to be used in other fields which we need in our own municipality. We have to have a different taxation form. Land taxes can no longer carry the heavy costs of education as in the Province of Manitoba, we can no longer afford the welfare costs that are being carried by the municipality. As we pointed out we are being asked for close to \$1 million for a new hospital to serve the whole of western Manitoba. We just have not got the taxing power. The people whom we are taxing have not got the money to pay the taxes to cover this.

**Mr. McQuaid:** Would you be more interested in getting the power to broaden your tax base? Is this what you are interested in?

**Mayor Wilton:** I think that this is what the municipalities need, extended power, and other governments must get out of certain fields and leave that to the municipalities.

[Interpretation]

également qu'il faudrait, comme vous le faites actuellement, recueillir des opinions de toutes les régions pays. Une fois cette constitution mise au point assurez-vous qu'elle sera applicable et acceptable.

**M. McQuaid:** J'en viens ainsi à ma seconde question. Il nous revient, en tant que comité, d'essayer de préciser le contenu de cette nouvelle constitution. L'une de vos propositions consiste à contribuer aux municipalités, dans toute constitution, des pouvoirs plus étendus. Comme vous le savez sans doute, les municipalités sont l'oeuvre des gouvernements provinciaux dont elles tirent leur autorité. Proposez-vous qu'une nouvelle constitution prévoit que les municipalités soient créées par le gouvernement fédéral qui les investiraient de leur autorité, plutôt que par les gouvernements provinciaux? A l'heure actuelle, au terme de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les pouvoirs de dépenser du gouvernement fédéral sont extrêmement étendus et il est pratiquement impossible d'empêcher celui-ci d'accorder une aide financière plus importante aux municipalités, s'il le juge nécessaire pour que les municipalités puissent normalement faire face à leurs engagements. Ai-je raison de croire que, selon vous, la création de ces municipalités devrait ressortir du gouvernement fédéral plutôt qu'aux gouvernements provinciaux?

**Le maire Wilton:** Je ne pense pas, monsieur le président, qu'il devrait en être ainsi. Nous prétendons qu'il nous faut plus de liberté pour recueillir des fonds et pour les affecter. Les autres paliers de gouvernement interviennent pour prendre l'argent de notre zone et s'en servent à d'autres fins alors que notre municipalité en a elle-même besoin. Il nous faut une autre formule d'imposition. Les taxes foncières ne peuvent à elles seules pourvoir aux dépenses d'éducation, comme c'est le cas dans la province du Manitoba. La municipalité ne saurait supporter plus longtemps les frais de bien-être social. Comme nous l'avons mentionné, on nous réclame près d'un million de dollars pour la construction d'un nouvel hôpital qui desservira l'ensemble de la région ouest du Manitoba. Nous n'avons pas le pouvoir d'imposer et les contribuables n'ont pas les moyens de payer les impôts nécessaires à cette fin.

**M. McQuaid:** Serait-il plus intéressant pour vous d'obtenir l'autorité nécessaire en vue d'augmenter l'assiette de base de l'impôt? Est-ce cela qui vous intéresse?

**Le maire Wilton:** C'est ce que réclament, je crois, les municipalités, c'est-à-dire un pouvoir plus étendu. Les autres paliers de gouvernement devraient laisser aux municipalités certains domaines.



te]

r. McQuaid: You would prefer that rather than to the tax collected by the federal government apportioned on a basis of need to the municipalities?

Mayor Wilton: If you are going to apportion it on basis of need through the federal government, it is a long process. We as a municipality would really never know what we were going to get or when we were going to get it. As I tried to point out before, we are far from the action Ottawa that I am sure that sometimes they might even forget where we were to our cheque.

Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McQuaid, think if I am to invoke your proposed rule, now is the time to do it.

r. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman.

Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Asselin.

. Asselin: Monsieur le maire, je dois d'abord citer votre Conseil municipal d'avoir pris l'initiative de présenter ce mémoire dans les deux langues officielles. Vous donnez ainsi un parfait exemple du bilinguisme qui doit exister au Canada.

Je vais laisser de côté le mémoire que vous avez présenté. On vous a interrogé sur les différents aspects des problèmes municipaux que je connais également, j'ai été maire de ma ville pendant de nombreuses années. Je voudrais poser une question bien générale au Québec. Nous aimerions savoir ce que les gens de l'ouest pensent des Québécois.

Depuis 1960, monsieur le maire, les différents gouvernements du Québec, tant du parti libéral que de l'Union nationale, ont réclamé d'Ottawa des juridictions exclusives dans certains domaines constitutionnels tels que la santé, la sécurité sociale et surtout l'éducation qu'on considère à Québec comme un domaine qui relève exclusivement de la province. On a même employé des expressions qui ont fait peur au Canada anglais. On a parlé d'un statut particulier pour le Québec. On parle maintenant d'«arrangements particuliers» pour faire moins peur aux provinces anglophones.

Le Québec traverse actuellement une période difficile sur le plan politique. Ici je fais allusion à ce mouvement de séparatisme que nous avons au Québec et qui, je l'espère, sera un mouvement temporaire. Ce que je pense ici me fait l'interprète de tous mes collègues du Québec en disant que la grande majorité des Québécois veulent demeurer dans la Confédération canadienne, mais à la condition qu'on ait un fédéralisme renouvelé.

### [Interprétation]

M. McQuaid: Il serait préférable, à votre avis, que le gouvernement fédéral distribue l'impôt qu'il perçoit en base des besoins municipaux?

Le maire Wilton: La distribution selon les besoins constituerait un processus long si on en commet le soin au gouvernement fédéral. En tant que municipalité, nous ignorerons toujours ce qui nous reviendra en fait, et la date à laquelle nous l'obtiendrons. Comme j'ai essayé de l'expliquer, nous sommes tellement éloignés d'Ottawa que les autorités oublieront parfois, j'en suis sûr, de nous adresser notre chèque.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si je dois invoquer le règlement que vous avez proposé, M. McQuaid, le temps de votre intervention est expiré.

M. McQuaid: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Asselin.

M. Asselin: Your Lordship, I would like first of all to commend you for the initiative shown by your Executive Council in submitting this brief in both official languages. You have thus set a perfect example of the bilingualism which should prevail in Canada.

I would leave aside the brief which you have submitted to us. You have been questioned on the various aspects of municipal problems of which I am also aware, having been a mayor of my city for many years. I would like to put a question of a general nature concerning Quebec. We would like to find out what the Westerners think of Quebecers.

Since 1960, Mr. Mayor, the various governments of Quebec, both Liberal and Union Nationale, have requested from Ottawa exclusive jurisdiction in certain constitutional fields such as social security and more particularly education, which is considered in Quebec as an exclusive provincial jurisdiction. Expressions were even used which have frightened English speaking Canadians. The question of a special status for Quebec has been raised. «Special arrangements» are now being mentioned in order to alleviate some of the anxiety felt by English Speaking provinces.

Politically speaking, Quebec is going through a difficult period at the present time and I am here alluding to this separatist movement which we have in Quebec and which I hope will be of a temporary nature, because I think that I am here voicing the opinion of my colleagues from Quebec in saying that the great majority of Quebecers want to remain within the Canadian Confederation provided there is a renewed federalism.

*[Text]*

Monsieur le maire, lorsque je parle d'«arrangements spéciaux», je ne sous-entends pas seulement sur le plan culturel, mais également sur le plan économique. On pourrait contracter des arrangements spéciaux avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse dans le domaine économique.

Je voudrais savoir ce qu'on pense ici de l'attitude des gouvernements du Québec et de leurs revendications dans le domaine constitutionnel depuis 1960.

You may reply in English if you want to.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, perhaps I might just say for those of you who did not have the benefit of translation that after thanking the mayor very warmly for taking the trouble to present this brief in French as well as in English in the written form, Mr. Asselin went on to ask a general question about the reaction in Western Canada, and especially in this part of Western Canada, to the views which the Quebec government has been expressing since 1960.

**Mayor Wilton:** Mr. Chairman, speaking for myself mainly and probably the City of Brandon, I would like to tell the speaker that we are very jealous of what the mayors of certain cities in the Province of Quebec have been able to press the federal government into giving them. We would certainly like their formula.

When I was at the mayors and reeves convention in Halifax, the mayor of Quebec City got up at that time and said that he had just had word that they were getting \$52 million in his area basically from the DREE Program and that \$40 million of it was right in the City of Quebec and he wondered where the other \$12 million was going. I think that this is probably the attitude of the mayors of all cities.

As far as this part of Western Canada is concerned, we are definitely interested in Canadian unity. We certainly do not want to see any province separate from the Dominion of Canada. We know that the Province of Quebec is going through a very trying time. We feel that there is no doubt that they will always be a part of the Dominion of Canada and that we will all be one Canada.

Special status, special arrangements, special economic conditions, these are all things that some people seem to work out to a better advantage than the rest of us. Mayors such as you have in many of your cities in Eastern Canada seem to have a stronger voice when it comes to getting help than some of us more backward mayors in the West.

*[Interpretation]*

When I refer to «Special arrangements», you know, I do not have in mind the cultural field only but also the economic aspects. Special arrangements could be entered into with Newfoundland and Nova Scotia in the economic field.

I would like to know what is being thought here about the attitude of these successive governments of Quebec since 1960 with regard to their claims in the constitutional field.

Vous pouvez répondre en anglais si vous le désirez.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je pourrais peut-être dire à l'intention de ceux qui n'ont pas pris connaissance de la traduction, que M. Asselin, après avoir remercié chaleureusement le maire d'avoir pris la peine de présenter par écrit le mémoire aussi bien en français qu'en anglais, a posé une question générale concernant la réaction de l'ouest du Canada, et en particulier de cette région de l'ouest canadien, aux points de vue exprimés par les gouvernements de la province de Québec depuis 1960.

**Le maire Wilton:** En mon nom et probablement au nom de la ville de Brandon, monsieur le président, j'aimerais dire à l'orateur que nous sommes très envieux de ce que les maires de certaines villes de la province de Québec ont pu obtenir du gouvernement fédéral. Nous aimerions certainement connaître la formule qu'ils emploient.

Lorsque j'assistais à la convention tenue par les maires et préfets de comtés à Halifax, le maire de Québec s'est levé pour annoncer qu'il venait de recevoir la nouvelle qu'un montant de \$52 millions serait affecté à sa région, en vertu principalement d'un programme mis sur pied par le ministère de l'Expansion économique régionale, et que \$40 millions de cette aide seraient appliqués à la ville de Québec; il demandait ce que deviendraient les douze autres millions. Je crois que c'est probablement l'attitude adoptée par les maires de toutes les villes.

Pour autant qu'il s'agisse de cette zone de l'ouest canadien, nous sommes certainement intéressés à l'unité du Canada. Nous ne voulons certainement pas qu'une province quelconque se sépare du Dominion. Nous sommes conscients que la province de Québec traverse une période difficile. Nous avons la conviction qu'elle continuera toujours de faire partie du Dominion du Canada et que nous formerons tous un seul Canada.

Le statut particulier, les arrangements spéciaux et les conditions économiques spéciales sont autant de points dont certains tirent avantage plus que d'autres. À votre exemple, certains maires de l'Est du Canada

te]

## [Interprétation]

semblent obtenir plus facilement de l'aide que d'autres maires des régions moins avancées de l'Ouest.

M. Asselin: Thank you, Mr. Mayor.

M. Asselin: Merci, monsieur le maire.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Andrew Brewin.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Andrew Brewin.

M. Brewin: Mr. Mayor, I would like to thank you for your presentation and say that I think you succeeded very clearly in making one message clear at rate and that was that there was a very urgent need under present circumstances for greater consultation and co-operation between the different levels of government, particularly in the context we are now discussing, between the federal level of government and the municipalities. I think you made that very

M. Brewin: Je voudrais vous remercier, monsieur le maire, pour votre exposé et dire que vous avez pleinement réussi à mettre l'accent, tout au moins, sur la grande urgence qu'il y a dans les circonstances actuelles, de promouvoir une consultation et une coopération plus étroite entre les différents paliers de gouvernement, et en particulier dans le contexte qui nous intéresse aujourd'hui, entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Je pense que vous vous êtes clairement exprimé là-dessus.

question is directed to how from the constitutional point of view—and that is what this Committee is particularly concerned with—you think that could be achieved. I gather from what you say that you do want to achieve it by taking the basic legislative control over municipalities and regional government away from the provinces but that you want to provide for more effective consultation with the federal government. At the present time, as you know, consultation with the federal government, if not completely prohibited is at least inhibited by the fact that it is said to be none of the federal government's business to intervene in municipal affairs in any shape or form. This is strictly provincial. I would ask you whether you think it would be helpful if we had an explicit provision giving the right and perhaps creating the machinery which would provide for federal-municipal co-operation at all three levels of government.

J'aimerais savoir comment l'on pourrait arriver à ce résultat, du point de vue constitutionnel, car c'est là ce qui intéresse tout particulièrement notre Comité. D'après ce que vous dites, je ne crois pas que vous vouliez y arriver en retirant aux provinces les pouvoirs fondamentaux de contrôle législatif sur les municipalités et les gouvernements régionaux mais vous voulez assurer une consultation plus étroite avec le gouvernement fédéral. À l'heure actuelle, comme vous le savez, si la consultation avec le gouvernement fédéral était juridiquement interdite, elle est du moins entravée par le fait que le gouvernement fédéral n'a rien à voir dans les affaires municipales. C'est strictement du domaine des provinces. J'aimerais vous demander si vous pensez qu'il serait utile d'établir officiellement la coopération fédéral-provinciale-municipale et de mettre en œuvre les mécanismes qui lui permettraient de fonctionner aux trois paliers du gouvernement.

M. Wilton: Mr. Chairman, I think that what I am about to say will be what was said many times and, I believe, passed on to all the governments in Canada at the Mayors and Reeves Convention in Halifax, and it is the feeling of the municipal people that when consultations are being held with the federal government in Ottawa which basically affect the municipality more than anyone, their people should be part of the consultations; that it should not be discussed between the federal and the provincial and handed down to the municipalities; that all three levels of government should be jointly in on the discussion.

M. Wilton: Monsieur le président, je crois que je vais répéter ce qui a déjà été dit, à maintes reprises, et qui a été communiqué à tous les gouvernements du Canada, suite à la Convention des maires et préfets de comté d'Halifax. Les autorités municipales estiment que si l'on entreprenait des consultations avec le gouvernement fédéral d'Ottawa qui touchent surtout aux problèmes municipaux, elles devraient y être représentées afin d'éviter que les décisions prises par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne leur soient imposées sans autre forme de procès; les trois paliers du gouvernement devraient prendre part à ces conversations.

M. Brewin: And this might be facilitated by a clear reference in the amended or changed Constitution?

M. Brewin: Ce qui serait plus facile si la Constitution, une fois modifiée, y faisait clairement référence?



[Text]

Mr. Wilton: This is right.

Mr. Brewin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Grosart.

Senator Grosart: Mayor, I wonder if any right of consultation, even written into the Constitution, will solve your problem. Is not the nub of the problem as far as the municipality is concerned the fact that you have no constitutional status whatsoever, although you are one of three levels of government and the one which is most closely associated with the largest part of the population?

Mr. Wilton: This is right. We are the grass roots people. We are the grass roots government.

Senator Grosart: I am asking you, would you agree that the nub of the problem is that you have no constitutional national status?

Mr. Wilton: At the present time and under the present Constitution this is right, is it not?

Senator Grosart: Would you agree that it might be a solution of the problem to have a definition in the Constitution of the responsibilities of the municipalities and provision in the Constitution for sources of income to meet those responsibilities?

Mr. Wilton: I believe this is necessary in any new constitution.

Senator Grosart: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I am a little concerned about the suggestion that the hon. member, Mr. Brewin has put forward to the mayor about mechanisms for consultation with municipalities in a constitution. As a former municipal councillor, I can certainly appreciate the plight of municipal governments all across Canada today, but my problem is this. The municipal government is essentially a local government that is endowed with the power to carry out certain specific tasks, but that is not the only local government. You get into the regional boards. For instance, in my riding we have the Greater Vancouver Sewerage and Water District, which is endowed with powers to carry out certain tasks. You get into boards of education; you get into planning and zoning boards, all of which are part and parcel of local governments. And it appears to me that

[Interpretation]

M. Wilton: C'est ça.

M. Brewin: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Grosart.

Le sénateur Grosart: Monsieur le maire, je demande si un droit de consultation, même prévu dans la Constitution, pourrait résoudre votre problème. Toutes vos difficultés ne surgissent-elles pas du fait que sur le plan constitutionnel vous n'avez aucun statut bien que vous représentez l'un des trois paliers du gouvernement et sans doute celui qui est le plus étroitement en contact avec la population?

M. Wilton: Nous constituons un véritable gouvernement populaire.

Le sénateur Grosart: Je vous demande si vous convenez avec moi que le nœud du problème c'est que vous n'avez aucun statut sur le plan constitutionnel.

M. Wilton: A l'heure actuelle et aux termes de la Constitution en vigueur, c'est exact. N'est-ce pas?

Le sénateur Grosart: Ne pensez-vous pas que l'on pourrait remédier à ces problèmes en insérant dans la Constitution une définition des responsabilités des municipalités et un article qui donnerait aux municipalités les moyens nécessaires pour endosser ces responsabilités?

M. Wilton: Cela s'avère nécessaire dans toute nouvelle Constitution.

Le sénateur Grosart: Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: La proposition de M. Brewin visant à prévoir dans la Constitution les mécanismes de consultation avec les municipalités me préoccupe quelque peu. En tant qu'ancien conseiller municipal, je suis bien placé pour juger du rôle des gouvernements municipaux au Canada, à l'heure actuelle. Toutefois, le gouvernement municipal est en essence un gouvernement local qui s'est vu conférer le pouvoir de remplir certaines tâches bien précises, mais ce n'est pas là le seul gouvernement local. Il y a également les commissions régionales. Dans ma circonscription, par exemple, il y a un organisme responsable du système d'égouts et des eaux pour le Grand Vancouver qui dispose des pouvoirs nécessaires pour mener à bien certaines tâches. Il y a également les commissions scolaires et les commissions d'urbanisation.

te]

you vest in the constitution participation of local government, you have to encompass all these concepts government. It would be a moneymaker for the years from a constitutional legal point of view. There is no doubt about that, because you would have a very, very, complex mechanism. Surely the essence of municipal government is that it looks to the provincial government, which is another local government in a sense, for its power, its authority, its taxation powers. I see nothing in the Constitution today that can prevent a provincial government from putting all the powers in the world to municipal government to carry out its functions, and I do not see why we should change the Constitution to rearrange the situation.

**Mr. Wilton:** Mr. Chairman, the form of government that we have in our province is that basically the municipality has very little authority. We have to have a written authority of the municipal board or some department of the provincial government pretty nearly every time we turn around except on the taxes that we are asked to raise for the school board. For a municipal levy, for all forms of spending we have to go to the provincial government; and in areas where we have to go to Ottawa, we have no voice with them in going to Ottawa. We are kept sitting back, waiting, wondering what has happened. I do not think that is right. I think that the municipal body has to become a more active and interested party right from the bottom up with the provincial government and even the federal government.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I would now like to invite anyone from the floor who would like to comment on this brief on this subject to come forward. That includes either the near floor or the far floor, and as I suggested at the beginning, for those of you who were late, you are all welcome to sit up here to be closer to the scene of action. Is there anyone who would like to comment at the present time? Would you go to the microphone, please, and would you please spell as well as giving us your name for the sake of the record.

**Mr. William Pearson:** Mr. Chairman, members of the Committee my name is William Pearson. Sitting here listening to the questions and comments and in particular the brief, it seems to me that one of the points that have been slightly glossed over, though it has been mentioned is the fact that, as I understand the Constitution, under Section 91 and Section 92, which are the primary divisions of powers, there are

[Interprétation]

planification qui toutes font partie du gouvernement local. Or, il me semble que si la Constitution prévoit la participation du gouvernement local, il faut embrasser tous ces aspects du gouvernement. Pareille chose devrait donner du travail aux avocats dans le domaine de la légalité constitutionnelle, car ce serait là un mécanisme extrêmement complexe. Manifestement, le gouvernement municipal est appelé à se tourner vers le gouvernement provincial, autre gouvernement local, pour ce qui est des pouvoirs de l'autorité et des pouvoirs d'imposition. Dans la Constitution actuelle, je ne vois rien qui puisse empêcher un gouvernement provincial de déléguer tous les pouvoirs du monde à un gouvernement municipal afin de lui permettre d'exercer ses fonctions et je ne vois pas pourquoi nous devrions remanier la Constitution à cet égard.

**M. Wilton:** Monsieur le président, dans notre province, les municipalités ne disposent que de très peu de pouvoirs. Il nous faut presque une autorisation écrite du Conseil municipal ou d'un ministère du gouvernement provincial, chaque fois que nous voulons faire quelque chose, hormis les impôts qu'on nous demande de percevoir pour les commissions scolaires. En ce qui concerne les droits municipaux, l'approbation du gouvernement provincial est indispensable pour toute forme de dépense et lorsqu'il s'agit d'un domaine où les provinces doivent consulter Ottawa, nous n'avons même pas le droit de faire entendre notre opinion. On nous maintient dans l'ignorance et l'isolement. Je ne crois pas que cela soit juste.

J'estime que la municipalité doit jouer un rôle plus actif et participer aux décisions du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, j'aimerais demander aux personnes de la salle qui désirent prendre la parole à ce sujet de bien vouloir se présenter. J'entends par là toute la salle et, pour ceux d'entre vous qui sont arrivés en retard, je répète que nous vous invitons à vous rapprocher pour suivre les débats de plus près. Quelqu'un désire-t-il prendre la parole maintenant? Voulez-vous bien vous rendre jusqu'au micro et nous donner votre nom en l'épelant afin qu'il soit orthographié correctement au compte rendu.

**M. William Pearson:** Monsieur le président, messieurs les députés, je m'appelle William Pearson. En écoutant les questions et les observations quant au mémoire, il me semble que l'on a négligé un point bien qu'il ait été mentionné. Pour autant que je sache l'article 91 et l'article 92 de la Constitution qui répartissent les pouvoirs délimitent certains domaines de la compétence exclusive des provinces et d'autres de la

## [Text]

certain areas which are given exclusively to the provinces and certain areas given exclusively to the federal government. We ran into that with the airport here in Brandon which, by virtue of DOT and communications and railways and so on is federal government, and we are expected to raise money to finance that airport and keep it running because we feel that an airport is necessary for this city if it is to go anywhere.

The federal government some years ago talked about a regional air policy. All that ever happened to Brandon out of that regional air policy is that we went from Viscounts to a Navajo or a Piper or something, and we do not think that is a really great development. This is where we have no kind of direct communication constitutionally with the federal government in this kind of area and I think this is where we have a problem.

Quite true, in the field of education we can talk all we like with the provincial government but the legislation is that the school board sets the budget and the municipal council has to meet it; they can debate a little with the school board but not very much.

So the problem really comes in, in any revision of the Constitution or even a continuation of the present Constitution, in those areas where the federal government has exclusive jurisdiction and there are many—railways, all forms of communication, practically, which are essential to any modern community. There is no provision whereby the municipal government, which has a real stake in having an airport and having railways and having freight rates and a whole lot of other things, can communicate directly constitutionally with the federal government, and this leaves a great gap in our present operations.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Pearson; I think that is a very good point. I do not know whether or not Mayor Wilton wants to comment on that. Mr. Allmand, would you like to ask a question?

**Mr. Allmand:** Mr. Pearson, it seems to me there is a constitutional link between the people of Canada and the municipalities and the federal government, and that is their federal representatives.

**Mr. Pearson:** I could agree with you, but I spent 10 years as a civil servant in Ottawa in three different departments and I am going to be quite frank to you.

## [Interpretation]

compétence exclusive du gouvernement fédéral. Nous nous en sommes rendu compte avec la question de l'aéroport de Brandon qui tombe sous le coup du gouvernement fédéral dans le cadre des attributions du ministère des Transports et des Communications, mais que les voies de chemin de fer, etc. Nous nous chargeons de mobiliser les fonds nécessaires au financement et à l'exploitation de cet aéroport parce que nous estimons qu'il est indispensable, à notre avis.

Il y a quelques années, le gouvernement fédéral a parlé d'une politique régionale des voies aériennes. Les seuls résultats pratiques de cette politique régionale pour Brandon, c'est que nous avons échangé des Viscounts pour des Navajo ou des Piper et, bien sûr, n'est pas là un grand progrès. C'est l'un des exemples où les contacts avec le gouvernement fédéral, sur un plan constitutionnel, nous font défaut et c'est de là que surgissent nos difficultés.

Il est vrai qu'en matière d'enseignement, nous pouvons aborder tous les problèmes avec le gouvernement provincial, mais la loi précise que la commission scolaire établit le budget et que le Conseil municipal doit trouver les moyens nécessaires; il peut en discuter quelque peu avec la Commission scolaire, mais ce n'est même pas la peine d'en parler.

Aussi, lorsqu'on parle de remaniement constitutionnel, voire l'entérinement de la Constitution actuelle, les difficultés surgissent à propos des domaines qui relèvent exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral et il y en a bon nombre: chemins de fer, pratiquement tous les modes de communication essentiels dans un état moderne. Rien dans la Constitution ne permet aux municipalités directement concernées dans les questions d'aéroports, de voies de chemins de fer, de tarifs marchandises, j'en passe, de communiquer directement avec le gouvernement fédéral, ce qui nous handicape énormément.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, monsieur Pearson; je pense que vous avez mis en lumière une question très intéressante. Je me demande si monsieur le maire Wilton aimerait nous livrer ses observations à ce propos. Monsieur Allmand, désirez-vous poser une question?

**M. Allmand:** Monsieur Pearson, il me semble que la Constitution prévoit un lien entre les citoyens, les municipalités et le gouvernement fédéral; je vais parler des représentants fédéraux.

**M. Pearson:** Je pourrais peut-être être d'accord avec vous, mais j'ai été fonctionnaire à Ottawa pendant 10 ans au service de trois ministères différents et je tiens à dire que...



te]

such as I know and love Walter Dinsdale, there is a way in which he is going to be able to get around this great bureaucracy and find out what I want to do. Just sitting here in Brandon. It is just literally impossible. I am sure all you members would vouch for this. It is just literally impossible in a straight time to be able to solve all the problems that are put in front of you by every individual. I have great respect for the Civil Service, I have left it but I have great respect for it. But they run a kind of little ball game of their own and I do not think you people really get it.

**M. Allmand:** May I ask you a question, then, and ups the mayor too. Do you think perhaps that our local constituencies are too large; that we might be able to serve our municipalities and our people if we had smaller territories and a smaller number of members? Do you think that that might be the solution?

**M. Pearson:** No, I do not. Frankly, I think we are probably the most overgoverned people in the world. First of all, I think our municipal governments are too large in terms of resources, and that may be area and population. Secondly, I think our provinces, certainly at many of them, are too small, but they were designed in a horse-and-buggy era of communications and that is no longer pertinent today. I think the problem is perhaps that our members in the House do not have adequate staff in order to keep—

**Speaker hon. Members:** Hear! Hear!

**M. Pearson:** I knew that would be a popular question but I really feel that sitting out in the back-rooms, if you will, we have a communication problem. Not with our members. I can talk to Walter Dinsdale of the week by picking up the phone and he will generally answer if I call or he will call back, and I know that is true of many people in this room. But I know that there is just no way that he is going to be able to get the kind of information on things that we need to know. How do you deal with air regs. inspectors in Winnipeg through your member in Manitoba, because then it is coming down like a bolt to the Minister's office or something and everybody is jumping to attention and there is a flap on. If you put enough pressure on the Minister, you can get what you want.

Frankly, your lines of communication are not open enough, in my opinion, for this kind of liaison to

### [Interprétation]

être franc avec vous. J'aime beaucoup M. Walter Dinsdale, mais je ne vois pas comment il pourrait franchir toutes les barrières bureaucratiques pour découvrir ce que je veux, moi, à Brandon. C'est littéralement impossible et je suis sûr que vous en conviendrez avec moi. C'est matériellement impossible ne fût-ce que pour une question de temps, on ne peut résoudre tous les problèmes que chaque individu peut avoir. J'ai beaucoup de respect à l'égard de la Fonction publique, je l'ai quittée, mais cela n'y change rien. Toutefois, la Fonction publique a ses méthodes bien à elle et je ne crois pas que vous puissiez y comprendre quelque chose.

**M. Allmand:** J'aimerais vous poser une question, alors, ainsi qu'à monsieur le maire. Estimez-vous que les circonscriptions fédérales sont trop étendues; pensez-vous que nous pourrions mieux servir les municipalités et leurs habitants si les circonscriptions étaient plus petites et si nous répondions d'un nombre d'électeurs moins important? Pensez-vous que ce soit une solution?

**M. Pearson:** Non, En toute franchise, je crois que bien plus que tout autre peuple au monde, les Canadiens sont trop étroitement gouvernés. En premier lieu, j'estime que nos municipalités ne sont pas assez importantes sur le plan des ressources et il peut s'agir de la région aussi bien que de la population. Ensuite, je pense que bon nombre de nos provinces sont trop petites parce qu'elles ont été délimitées à une ère où les communications faisaient défaut, ce qui n'est plus vrai aujourd'hui. Il se peut que nos députés ne disposent pas d'assez de personnel pour...

**Des voix:** Bravo!

**M. Pearson:** Je savais que ma proposition serait bien accueillie mais je pense réellement qu'isolés dans notre petit coin, nous sommes en butte à un problème de communication. Il ne s'agit pas de nos représentants. Je veux parler à Walter tous les jours, il suffit de décrocher le téléphone et, en règle générale, il me répondra ou il me rappellera, je pense que c'est le cas pour bien des personnes qu'il lui est matériellement impossible d'obtenir le genre de renseignement dont nous avons besoin. Comment agir en ce qui concerne les réglementations aériennes? Par l'intermédiaire de son député à Ottawa, on fait appel à des inspecteurs de Winnipeg. Ils viennent ici comme la foudre ministérielle, tout le monde se met au garde-à-vous, dans tous ses états. Si on peut faire pression sur le ministre, on peut obtenir tout ce que l'on désire.

Franchement, nos moyens de communication ne sont pas d'accès facile pour ce genre de contact et ils

## [Text]

really work, particularly with the vast interest which the federal and provincial governments now have in the whole operation in the community. It is just astounding how many times you have to get permission of some board or authority of minister or something to do anything anymore.

**Mr. Allmand:** Thank you. I think most of us would agree with you and we appreciate the support of the public in helping us make that breakthrough.

**Mr. Pearson:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen—I am sorry. Did you want to come forward? Would you give us your name, please?

**Miss Maureen Campbell:** My name is Maureen Campbell. In reference to lack of communication between Brandon and the federal government, we have one very good example, and that is the closing down of Rivers Air Force Base. This was done in a way in which the provincial government did not even know it was going to be closed down until a day before. I think it is rather funny that out of two bases, the one base that was not closed was one that a Liberal M.P. was sitting in.

Another thing that is very wrong in Manitoba is that Brandon has two trains going to Winnipeg each day and two trains coming back from Winnipeg each day. The two trains leaving for Winnipeg leave at 6 o'clock in the morning and the two trains coming back leave at 12 o'clock at night, and one of these trains does not even come directly to Brandon. It goes 10 miles north. You have to take a limousine in from there. This is one example of where you have a very large lack of transportation, and now it seems they are going to raise the rates. Incidentally the bus rates have been raised from Winnipeg to Brandon too. They are nearly five dollars.

I would like to see a federal government development fund established. Manitoba was the first to establish a development fund, something where you give an industry little give-aways. You make roads for them and provide water for them and they come in and it seems that these things have built up and built up and it is getting to the point now where I think that what you do to get industry into a province is not worth it. You may create jobs, but it just is not worth it in the long run.

One very good example is Simplot. From Simplot you get another problem. The federal government gave Simplot \$5 million; the provincial government gave

## [Interpretation]

ne peuvent être efficaces si l'on tient compte l'enjeu que représente pour les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral la vie communautaire. Il est surprenant de constater le nombre d'autorisations qu'il faut obtenir d'une Commission quelconque, d'une autre autorité ou d'un ministre pour faire quoi que ce soit.

**M. Allmand:** Je vous remercie. Je pense que la plupart d'entre nous se rallient à votre opinion et nous sommes gré de nous avoir aidé à progresser.

**M. Pearson:** Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je regrette. Vouliez-vous prendre la parole? Vouliez-vous décliner votre identité, s'il vous plaît.

**Mlle Maureen Campbell:** Je m'appelle Maureen Campbell. Au sujet du manque de contact entre Brandon et le gouvernement fédéral, nous pouvons vous donner un bon exemple, je veux parler de la fermeture de la base des forces aériennes de Rivers. Un jour avant l'événement, le gouvernement provincial n'était même pas au courant. Il est bizarre de constater que sur deux bases, c'est celle qui s'occupait un député libéral qui n'a pas été fermée.

Il y a autre chose qui ne marche pas très bien à Brandon, deux trains partent tous les jours pour Winnipeg et deux autres en reviennent. Les deux trains à destination de Winnipeg partent à 6 heures du matin et les deux trains qui viennent de Winnipeg partent à minuit. Aucun de ces trains ne passe vraiment par Brandon. Ils vont 10 milles au nord, de là il faut prendre la limousine. C'est l'exemple de la carence des transports et d'après ce qu'on dit, les tarifs vont augmenter. Entre parenthèses, les tarifs de l'autobus Winnipeg-Brandon ont également augmenté. Le trajet revient presque à cinq dollars.

J'aimerais que le gouvernement fédéral constitue un fonds de développement. Le Manitoba est la première province à avoir créé un fonds de développement pour venir en aide à l'industrie. On construit des routes pour l'industrie, on met l'eau à sa disposition et il semble qu'aujourd'hui ces choses ont pris une telle ampleur que tout ce que l'on fait pour aider l'industrie dans une province, n'en vaut pas la peine. Evidemment, on peut créer des emplois, mais à ce terme, cela ne vaut pas le coup.

Simplot nous offre un excellent exemple. Le gouvernement fédéral a accordé une subvention de 5 millions à Simplot; le gouvernement provincial 2 millions. Bien sûr, nous avons plus d'emplois, mais Simplot a également provoqué la pollution et c'est là

xe]

\$20 million. Sure we got jobs created but we got pollution from Simplot, and this is another constitutional problem. As I understand it right now, it's not written into the Constitution which is responsible for pollution—the municipality, the provincial or the federal or even the industry itself. This has to be established, and I do not know why it has been brought out.

Another thing that has to be considered is education. Right now some farmers pay \$600 in education just because of the property, and this is another thing that has to be solved.

One thing I like is probably Quebec. I think Quebec has brought forth some of the most relevant constitutional proposals for reform that I have seen, and this is at each municipality or province should have the right to go to conferences outside and not have to go to other larger bodies.

Another thing is that I think the municipalities should be made an entity in themselves. They should be responsible to the provincial government to get their rights or little things they can do for themselves.

Another thing is the federal tax share program. It seems to me that in the last 100 years we have had the free market theory that if you take from the rich and give to the poor you are doing a good deed and for 100 years it has not solved anything. The rich provinces are getting richer and the poor are getting poorer, and the industries do not even think about where they are going to develop or where they are going to place their factories. They go directly to Ontario and specifically to Toronto, and federal or provincial governments do not have any say at all where these industries are going to locate. I would like to see them have a say in this. This is where a federal development fund could be especially useful because they could say to these people, "Right; you can establish yourself inside some province but you have to do certain things. You cannot expect these provinces to build your roads for you or to give you water facilities or anything else."

There is a lot more to say, but you probably would be more interested in hearing it. Oh, yes. There is one thing especially. If you change the Constitution, you have to have the approval of the British Parliament. It's ridiculous. Within your constitutional reform process, you have to do it this time but let us make sure that if you change the Constitution we have one specific condition there; that if we have to change it again, we do have to have the approval of the British Parliament. This is a direct insult to Quebec, I feel.

### [Interprétation]

autre problème constitutionnel. Si je comprends bien, la Constitution ne détermine pas les responsabilités en matière de pollution et ne dit pas si elles incombent à la municipalité, au gouvernement provincial, au gouvernement fédéral ou à l'industrie, et il faut que cela soit bien défini et je ne comprends pas comment il se fait que la question n'ait pas encore été soulevée.

Une question à étudier, c'est les impôts scolaires. À l'heure actuelle, certains agriculteurs versent jusqu'à \$600 en impôts scolaires rien que pour des raisons de propriété et c'est là un autre problème auquel il faut remédier.

J'aime beaucoup le Québec et je crois que le Québec a émis des propositions de remaniement constitutionnel extrêmement valables, notamment, que chaque municipalité ou province devrait avoir le droit d'assister à une conférence extérieure sans en demander l'autorité à d'autres instances.

Par ailleurs, j'estime que les municipalités devraient constituer une entité indépendante et ne devraient pas être responsables devant le gouvernement provincial pour des questions d'importance mineure qu'elles peuvent résoudre elles-mêmes.

Il y a autre chose, le programme fédéral de partage des impôts. Les 100 dernières années ont vu se développer une curieuse théorie: si l'on retire quelque chose aux riches pour le donner aux pauvres, on fait une bonne action, mais depuis 100 ans, cela n'a pas résolu aucun problème. L'écart se creuse entre les provinces riches et les provinces pauvres et la plupart des industries ne s'attardent même pas à étudier les endroits où elles vont s'implanter. Directement elles se rendent en Ontario et plus particulièrement dans la région de Toronto et les gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral n'ont rien à y redire. J'aimerais qu'ils puissent faire entendre leur voix à ce sujet. C'est là qu'un fonds de développement fédéral pourrait être précieux parce que l'on pourrait dire:

«Parfait, vous voulez vous implanter dans une certaine province, mais cela vous oblige de faire certaines choses. Vous ne pouvez vous attendre à ce que ces provinces vous construisent des routes et des canalisations d'eau, etc.»

J'aurais encore bien des choses à dire mais cela ne vous intéresserait sans doute pas. Toutefois, il y a encore un point que je voulais soulever. Si vous modifiez la Constitution, vous devrez obtenir l'autorisation du Parlement britannique. C'est complètement ridicule. Cette fois-ci, nous devons en passer par là mais assurons-nous, en modifiant la Constitution que si cela devait se reproduire, nous ne devrions plus demander l'autorisation du Parlement britannique. J'estime que c'est une insulte pour le Québec.



*[Text]*

The Chairman: Thank you very much, Miss Campbell. I think you have really given us a flavour of the local problems and also commented on some national ones. Mr. Gibson, did you want to make a comment?

Mr. Gibson: First of all, I would like to commend the young lady who just spoke for the quality of her criticism and her courage in coming up and speaking up like that. There are two points that she brought out that I would like to deal with very briefly.

First, on the subject of pollution, your point is very well taken. At this precise moment the premiers of the provinces and the federal Prime Minister are meeting at a conference in Ottawa. Pollution is on the agenda and will be dealt with at that conference.

I would like to say also that the Canada Water Act has been brought in. I know there is impatience and unrest in the country over pollution, but I think you will all agree that it is a terribly complex and difficult thing. It requires tremendous research. We have the Canada Centre for Inland Water in Burlington, Ontario, and it is only half completed, but there is a tremendous amount being done in the lakes getting at the causes of the pollution in the Great Lakes. There is a lot being done in that field. There is a clean air act being brought before Parliament this fall and this whole subject will be thoroughly developed.

## • 1535

On the subject of abolishing final passage of amendments in Britain instead of in Canada, I brought this plea forward in the hearing we had yesterday. I strongly advocate that we should immediately get rid of the British Parliament passing our amendments, even though we have not completed the other amendment process. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other comments from the floor?

Well, ladies and gentlemen, I would like to thank his Worship, Mayor Wilton, very much for his fine presentation and also for the hospitality which he and the City of Brandon have extended to this Committee. Thank you, Mayor Wilton.

Mayor Wilton: Thank you, Mr. Chairman.

I would like, before leaving the chair, to express my thanks to yourself and your Committee, on behalf of the citizens of Brandon, for the very courteous hearing that you gave me this afternoon as their representa-

*[Interpretation]*

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, mademoiselle Campbell. Je crois que vous nous avez donné un bon aperçu des problèmes locaux et également de certains problèmes nationaux. Monsieur Gibson, avez-vous des observations à formuler?

M. Gibson: En premier lieu, j'aimerais féliciter cette jeune demoiselle pour ses critiques constructives et son courage dont elle a fait preuve en parlant ainsi. Il y a deux questions qu'elle a soulevées, il y en a deux auxquelles j'aimerais dire un mot.

Premièrement, pour ce qui est de la pollution, votre argumentation est très valable. En ce moment même où les premiers ministres provinciaux et le premier ministre fédéral se réunissent à Ottawa, la pollution est à l'ordre du jour et l'on en parlera au cours de cette conférence.

J'aimerais également rappeler que la Loi sur les ressources en eaux a été présentée. Je sais que dans ce pays, la question de la pollution soulève bien des inquiétudes. J'espère que vous vous rendez compte que c'est là un problème extrêmement complexe et difficile à résoudre. Il fait appel à des recherches très étendues. Nous avons instauré à Burlington, en Ontario, le Centre canadien des études intérieures et notre tâche n'est qu'à moitié achevée; toutefois, des efforts considérables sont entrepris dans la région des Grands Lacs pour déterminer les causes de la pollution. Beaucoup d'énergies sont dépensées dans ce domaine. Cet automne, l'on a soumis au Parlement une Loi sur la pureté de l'air et toutes les questions seront approfondies.

Pour ce qui est de l'adoption définitive de nos amendements en Grande-Bretagne, j'ai demandé à notre séance d'hier l'abolition de cette pratique que j'oppose avec véhémence à ce que le Parlement britannique adopte nos amendements même si nous n'avons pas encore mis au point une autre procédure d'amendement. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): D'autres personnes dans la salle désirent-elles prendre la parole?

Mesdames et messieurs, j'aimerais exprimer ma gratitude à M. le maire Wilton pour son brillant exposé et aussi pour l'hospitalité dont il a fait preuve avec la ville de Brandon envers notre Comité. Je vous remercie, monsieur le maire.

Le maire Wilton: Je vous remercie, monsieur le président. Avant de m'en aller, j'aimerais vous exprimer mes remerciements ainsi qu'à votre Comité au nom des citoyens de Brandon pour l'audience que vous avez bien voulu m'accorder cet après-midi en tant que représentant des habitants de Brandon. Je vous

[Exte]

I realize that I am an amateur among a group of professional politicians and I certainly did not look forward too much to the question period. Thank you very much.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You got yourself elected, too, so I think you are as professional as any of us.

**Mayor Wilton:** Thank you very much.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We are very pleased that Mayor Sutter of Souris is here to present a brief on behalf of the Town of Souris. Therefore, I would introduce to you and welcome to our Committee, his Worship, Mayor D. B. Sutter of the Town of Souris. Please proceed, Mayor Sutter.

**His Worship Mayor D. B. Sutter (Mayor of Souris):** I am very proud to be able to attend before such a distinguished group of citizens. If Mayor Wilton is an amateur then I am still in left field.

We did feel we could not let this opportunity go by without commenting at least briefly on the Constitution because it seemed to us on Council that too many of these meetings are held and the phrase comes out, "You had your chance to say your piece". So we did, although the time was short, from our perspective — and thank you for the direct notification, because otherwise we would have missed it — and here is a brief on this subject.

We have purposely couched it in vague terms because we do feel that, though we are a town of 2,000, we do speak for parts of Western Canada. For the Mayor and Council of Souris, then, this is our brief.

Whereas the Mayor and Council of the Town of Souris are of the opinion that the British North America Act is hopelessly outdated and does not reflect the natural future growth of Canada;

And whereas the said Act has in the past been the instrument of an exaggerated growth of the central provinces at the expense of the Western and Atlantic provinces;

And whereas the Parliament of Canada as now constituted leaves the Western Provinces with no real voice at the decision-making level in Ottawa with the result that all major decisions are made without regard to the vital interest of this area;

And whereas this area is increasingly at the mercy of the various bodies and agencies over which we have no

[Interprétation]

rends compte que je ne suis qu'un amateur parmi un groupe de politiciens professionnels et c'est avec quelque appréhension que j'attendais la période des questions. Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous avez été élu, aussi, j'estime que vous avez autant de valeur que nous.

**Le maire Wilton:** Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous nous réjouissons d'avoir parmi nous M. le maire Sutter qui nous présentera un mémoire au nom de la ville de Souris. À présent, j'aimerais vous présenter M. le maire D. B. Sutter de la ville de Souris et lui souhaiter la bienvenue à notre Comité. La parole est à vous monsieur le maire.

**M. le maire D. B. Sutter (Souris):** Je me sens flatté d'assister à une réunion aussi distinguée. Si M. le maire Wilton est un amateur, je me demande ce que je suis.

Nous avons estimé que nous ne pouvions pas laisser passer cette occasion sans exposer brièvement nos vues en ce qui concerne la Constitution parce que le Conseil sait que beaucoup de ces réunions sont tenues et que l'on dit ensuite: «vous avez eu l'occasion de faire entendre votre voix». Nous avons donc préparé un mémoire bien que les délais eussent été assez courts. Nous tenons à vous remercier pour l'avis que vous nous avez fait parvenir sans lequel nous n'aurions pu rédiger notre mémoire.

C'est intentionnellement que nous sommes restés dans les généralités parce que nous pensons pouvoir parler au nom de certaines régions de l'Ouest canadien et bien que nous ne représentions qu'une ville de 2,000 habitants. Voilà donc notre mémoire:

Attendu que le maire et le Conseil de la ville de Souris estiment que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est complètement périmé et ne répond pas aux besoins de développement à venir du Canada;

Attendu que par le passé, cet Acte a été l'instrument d'une expansion démesurée des provinces centrales aux dépens des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique;

Attendu que le gouvernement du Canada, sous sa forme actuelle, n'accorde aux provinces de l'Ouest aucun pouvoir décisionnaire réel au niveau fédéral avec comme conséquence que toutes les décisions majeures ne tiennent pas compte des intérêts vitaux de cette région;

Attendu que cette région se trouve de plus en plus à la merci des organismes fédéraux sur lesquels

## [Text]

control and on which we have no adequate representation;

And whereas the decisions of these bodies are only too frequently representative of the racial and religious prejudices of the central provinces without relation to the needs of western culture.

Now, therefore, the Town of Souris submits as follows:

1. That the Canadian Constitution be wholly re-enacted and repatriated.
2. That the Queen be retained as titular ruler.
3. That the Senate be abolished and a second house formed with equal representation from each province with a right to initiate legislation and to veto legislation initiated in the lower House, with the members to be elected.
4. That the Constitution contain a Bill of Rights which would guarantee the freedom of all groups, not just the two major language groups.
5. That the Constitution recognize the peculiar culture and racial make-up of Western Canada and guarantee the rights of the inhabitants of the Western Provinces to learn a second language of their choice.
6. That tariffs and freight rates in particular be regulated to equalize the opportunity in all parts of the country.
7. That combines-legislation with real teeth in it be enacted to prevent and break up the present cartel situation which has effectively eliminated price competition in industry behind heavy tariff protection.
8. That the benefit of such agreements as the automobile parts pact with the United States be extended fully to the consumer and not just to the manufacturer.

Respectfully submitted this twelfth day of September.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mayor Sutter, for your wide-ranging presentation on behalf of your town.

Ladies and gentlemen we cannot hope to concentrate on all of the aspects of this brief because so many different questions have been touched upon. Since we have already had a fairly full discussion of municipal matters, and this brief does not, in most part, relate to them, perhaps we can, for the moment, leave that from further discussion and concentrate on other questions.

## [Interpretation]

nous n'avons aucun contrôle et aux fins desquelles nous ne sommes pas représentés de façon appropriée;

Attendu que les décisions prises par ces organismes reflètent trop souvent les préjugés raciaux et religieux des provinces centrales sans tenir compte des besoins culturels de l'Ouest.

La ville de Souris propose ce qui suit:

1. Que la Constitution canadienne soit entièrement remaniée et rapatriée.
2. Que la Reine joue le rôle de monarque représentatif.
3. Que le Sénat soit dissous et que l'on crée une Seconde Chambre où chaque province soit représentée également avec un droit d'initiative législative et de veto aux lois passées dans la Chambre basse, que les membres en soient élus.
4. Que la Constitution comprenne une charte des droits qui garantirait la liberté de tous les groupes et non seulement des deux grands groupes linguistiques.
5. Que la Constitution reconnaisse les particularités culturelles et la composition ethnologique de l'Ouest canadien et qu'elle garantisse aux habitants des provinces de l'Ouest, le droit d'apprendre la seconde langue de leur choix.
6. Que les barèmes et les tarifs marchandises, en particulier soient réglementés de façon à offrir les mêmes débouchés dans tous les pays.
7. Qu'une loi vigoureuse sur les coalitions soit adoptée afin de mettre un terme aux activités des grands cartels qui ont éliminé la concurrence au niveau des prix dans l'industrie grâce à une protection rigide des tarifs.
8. Que les bénéfices d'accord comme celui de l'automobile passé avec les États-Unis reviennent au consommateur et non seulement au fabricant.

Fait le 12 septembre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, monsieur le maire Sutter, de l'important mémoire que vous nous avez présenté au nom de votre ville.

Mesdames et messieurs, nous ne pouvons nous attarder à tous les aspects de ce mémoire parce que des questions bien diverses y ont été évoquées. Comme nous avons déjà discuté en long et en large des affaires municipales et que ce mémoire ne les touche qu'à très loin nous pourrions peut-être, à présent, aborder d'autres questions.



te]

have already had some comments on the variation of the Constitution but perhaps one of senators would like to discuss with the Mayor his proposals for the Senate. As I understand it, he proposes an elected Senate, which should certainly be an challenge to our colleagues of the upper House, and it should be based on equal representation per province rather than by geographical region, with perhaps ten senators from each province.

Would any of the senators like to cast the first vote? Senator Cameron.

Senator Cameron: Mr. Chairman, I congratulate the speaker on his courage in restating something that the members have become quite accustomed to hearing, namely that the Senate should be abolished.

I am one of those who have felt for a long time that the Senate should not be abolished it certainly should be reformed and it may be of interest to the speaker that one of the reforms I would like to see is an elected Senate. This would take some time to bring about and it might be done in stages, that initially we should have the appointive Senate on a different basis, as a interim measure for maybe a fixed period of time.

For example, there is a very strong feeling in many parts of Canada, but particularly in the Maritimes, that the Senate serves a useful purpose as a defender of minority rights. I am quite sure if you were to abolish the Senate today, you would immediately have an outcry, particularly from the Maritimes, and I speak as a Maritimer but as a Westerner.

Finally, I know that you would have a great deal of support in Quebec. For this reason, I suggest, perhaps as an interim measure for a period of time, the appointive system be continued with certain limitations on how the appointments are made but that a large proportion of the membership be appointed by the provincial governments.

You may recall that the Prime Minister, two years ago at a Constitutional Conference, suggested that the provinces take some steps with a view to making recommendations as to how they might make appointments to the Senate; I am paraphrasing here. The Prime Minister made a statement about one month ago that since the provinces had taken no initiative, he would like to fill the present sixteen vacancies that have been done in the past. We will be very interested to see what kind of appointments he makes.

I am convinced that, if we had the provinces make, say, fifty per cent of the appointments, you would eliminate some of the alienation, in the West at least, because the West would feel that they

### [Interprétation]

Nous avons déjà discuté quelque peu du rapatriement de la Constitution mais un sénateur aimerait peut-être approfondir avec M. le maire les propositions qu'il a émises au sujet du Sénat. Si j'ai bien compris, il propose un Sénat élu, ce qui lance un défi à nos collègues de la Chambre haute et il suggère que chaque province y soit représentée de façon égale au lieu de s'en remettre aux circonscriptions pour arriver parfois à dix sénateurs pour une seule province.

Quel est le sénateur qui va ouvrir le feu? Sénateur Cameron.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, je félicite l'orateur de son courage pour avoir affirmé une fois de plus que le Sénat devrait être aboli.

Je suis de ceux qui ont longtemps pensé que si le Sénat ne devait pas être aboli il faudrait au moins le réformer et notre orateur apprendra peut-être avec intérêt que l'une des réformes que j'aimerais voir mise en œuvre c'est l'élection du Sénat. Cela ne se ferait pas du jour au lendemain et il faudrait peut-être établir différentes étapes en modifiant par exemple le système des nominations.

Dans bien des régions du Canada et surtout dans les Maritimes on estime que le Sénat joue un rôle vital en défendant les droits des minorités. Je suis persuadé que si l'on devait abolir le Sénat aujourd'hui, cela soulèverait un tollé général surtout dans les Maritimes et je ne parle pas en tant qu'habitant des Maritimes mais en tant qu'habitant de l'Ouest.

D'autre part, je sais que cela provoquerait bien du ressentiment dans le Québec. Aussi je propose qu'une mesure provisoire vise à établir certaines restrictions quant au processus de nominations mais qu'une large proportion des sénateurs soient nommés par les gouvernements provinciaux.

Vous vous rappellerez qu'il y a deux ans au cours d'une conférence constitutionnelle, le Premier Ministre proposait aux provinces d'exposer leurs vues sur les mécanismes de nominations qu'elles souhaiteraient voir appliquer au Sénat; je fais de la paraphrase. Le Premier Ministre a déclaré il y a un mois, puisque les provinces n'avaient pris aucune initiative qu'il aurait sans doute à combler les seize vacances en recourant au système en usage. Nous sommes curieux de voir comment il procédera.

Toutefois, je suis persuadé que si les provinces pouvaient se charger de 50 p. 100 des nominations on pourrait mettre un terme à l'aliénation qui sévit surtout dans l'Ouest parce que l'Ouest pourrait dès lors faire entendre sa voix à propos des difficultés régionales qu'il éprouve.

## [Text]

have a specific voice in respect of their regional difficulties.

For example, in the Province of Alberta there has not been a Senator appointed, representing the party in power, since 1935, and I come from Alberta. In the Province of Saskatchewan, from 1944 to 1965, or 1966 was it, the same thing was true. In British Columbia there has not been a Senator appointed, representing the viewpoint of the provincial government, since 1953, and I know from personal contacts that this has been one source of irritation.

So, for a beginning, some provincial appointments would help to overcome this feeling of alienation and give the provinces a greater feeling of participation, but ultimately I certainly favour the election of the senators with more power rather than less.

Just let me say this in defence of the body of which I am proud to be a part. It does a great deal more than it gets credit for doing. I only need to refer to some of the committee programs that are going forward at the present time: the program that my colleague Senator Fergusson is on, the Special Senate Committee on Poverty, is giving the people of Canada a chance to participate in the formulation of policy; the Special Senate Committee on Science Policy with which I have been involved for the last two years is dealing with one of the most major responsibilities of the government for the next few years; and I could go on and name many more.

So do not be misled by the kind of irresponsible talk that you hear made by certain commentators on the radio and television, and certain people in the press, about this useless body. Certainly it could do more than it does do but it is still performing a useful function, and we hope as time goes on and we write this new constitution, that it will be able to do an even better one.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Senator Cameron. Since Senator Cameron has agreed with you, Mayor Sutter, I do not know whether you feel that you need to comment on what he said but if you would like to, go ahead.

**Mayor Sutter:** I would like, briefly, Mr. Chairman, to point out that in this brief, which is very brief, we did not take the trouble to elaborate. Immediately after abolishing the Senate, we would expect a responsible elected authority, whatever you might call it, a new Senate or whatever.

The other point I would like to bring out is that I am not belittling the present work of the Senate. I think, under the present constitution, that their hands are

## [Interpretation]

La province d'Alberta, par exemple, n'a eu aucun représentant du parti au pouvoir au Sénat depuis 1935 et je suis originaire d'Alberta. Dans la province de la Saskatchewan, c'était le cas de 1944 à 1965 ou 1966. En Colombie-Britannique, il n'y a eu de nomination de sénateur représentant le point de vue du gouvernement provincial depuis 1953 et sur mes contacts personnels, je sais que cela a été d'un grand poids.

Aussi, pour faire un premier pas, un certain nombre de nominations provinciales permettrait de surmonter ce sentiment d'aliénation et de donner aux provinces un sentiment d'une participation plus profonde. Mais la dernière analyse je préconise l'élection des sénateurs auxquels l'on accorderait plus de pouvoirs.

Permettez-moi de dire quelque chose pour la défense de l'organisme dont je suis fier d'être membre. Il fait bien plus de choses qu'on ne le croit. Il suffit de rappeler certains programmes que les comités sénatoriaux ont entrepris à l'heure actuelle: le programme avec lequel mon collègue le sénateur Fergusson, le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté offre aux Canadiens l'occasion de participer à la formulation de la politique, le Comité spécial du Sénat sur la politique scientifique auquel j'ai siégé ces deux dernières années, qui s'occupe de donner les responsabilités majeures au gouvernement pour les prochaines années et je pourrais vous en citer bien d'autres.

Aussi, ne vous laissez pas tromper par les propos irréfléchis de certains commentateurs de la radio ou de la télévision ou de la presse à propos de cet organisme superflu. Il pourrait réaliser bien plus de choses que ce qu'il ne fait actuellement, c'est sûr, mais il n'en reste pas moins qu'il joue un rôle utile et nous espérons qu'avec le temps et une nouvelle Constitution, ce rôle s'avèrera encore plus efficace.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, sénateur Cameron. Comme le sénateur Cameron est d'accord avec vous, monsieur le maire, je ne sais pas si vous voulez commenter ce qu'il a dit mais si tel est le cas, allez-y.

**Le maire Sutter:** J'aimerais faire quelques brèves remarques pour signaler que dans notre mémorandum très concis, nous n'avons pu approfondir toutes les questions abordées. Néanmoins, après l'abolition du Sénat, nous aimerions qu'un nouvel organisme prenne la relève, vous pouvez l'appeler Nouveau Sénat ou n'importe quoi.

Le second point que je voulais mettre en évidence, c'est que je ne minimise pas du tout le travail réalisé

e]

partly because of the method of appointments, because they are lifetime appointments, and all sort of thing.

whole point is that this is the only way we could provide some voice or check for the have-not. That is the point and I think that is the way I to put it.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** Mr. Chairman, I do not think I to discuss this at any length at the present time, t that I would like to say I completely disagree ny colleague, but I do not think I will enter into the reasons why.

ever, there is one thing I would like to ask the is. In his brief, he suggests that, in the new e or whatever it will be, we have equal represent- from each province. Are you expecting to have me representation from Prince Edward Island as Ontario?

**Mr. Sutter:** Yes. If Prince Edward Island is still yes.

**Senator Fergusson:** You do?

**Mr. Sutter:** Yes. I have to refer to our friends to outh where the State of North Dakota carries just ch senatorial weight as New York.

**Senator Fergusson:** I see.

**Mr. Sutter:** This is a built-in check on the n.

**Senator Fergusson:** This is an entirely different idea when Confederation was set up and we had rior representation so that we would not be d by population growth. But I just wanted to if that was your idea.

**Mr. Sutter:** Very much so. This is the built-in af this number three point.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Any further nents? Mr. Marceau.

**Mr. Marceau:** Mr. Sutter, when I read your fifth sion, should I conclude that you are against tialism and the two official languages?

# [Interprétation]

actuellement par le Sénat. J'estime qu'en vertu de la Constitution actuelle, les sénateurs ont les mains liées en partie à cause de la méthode de nominations, en partie parce qu'ils sont nommés à vie, etc.

Toute mon argumentation repose sur le fait que c'est la seule façon pour les régions défavorisées de faire entendre leur voix.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Fergusson.

**Le sénateur Fergusson:** Monsieur le président, je ne crois pas devoir m'étendre longuement sur cette question, pour le moment j'aimerais dire que je ne suis pas prêt à accepter les opinions de mon collègue sans pour cela vous en donner les raisons.

J'aimerais cependant demander quelque chose au témoin. Dans son mémoire il propose que le Nouveau Sénat assure à chaque province une représentation égale. Pensez-vous que l'Île du Prince-Édouard devrait avoir autant de représentants que l'Ontario?

**Le maire Sutter:** Oui si l'Île du Prince-Édouard est toujours là.

**Le sénateur Fergusson:** Vous le pensez?

**Le maire Sutter:** Oui. Je pourrais vous citer l'exemple de nos voisins où l'État du North Dakota envoie autant de personnes au Sénat que celui de New York.

**Le sénateur Fergusson:** Je vois.

**Le maire Sutter:** C'est là un des moyens de contrôle propre au système.

**Le sénateur Fergusson:** Vous vous écarterez beaucoup des principes à la base de la Confédération lorsqu'il fut décidé que la représentation serait territoriale afin d'éviter qu'elle ne soit faussée par l'accroissement démographique. Je voulais seulement déterminer quelle était exactement votre opinion.

**Le maire Sutter:** Nous nous en écarterons délibérément. C'est là l'idée à la base de notre troisième proposition.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** D'autres remarques? Monsieur Marceau.

**M. Marceau:** Monsieur Sutter, lorsque j'en viens à lire votre cinquième conclusion, dois-je penser que vous vous opposez au bilinguisme et aux deux langues officielles?



[Text]

**Mayor Sutter:** No, not exactly sir, but they are too narrow for our country. The only time in my short career that I have heard any whisperings of separatism in the West have occurred following the B. and B. Commission.

**Mr. Marceau:** Concerning your second conclusion, could you explain why this is there, that you accept that the Queen be retained as titular ruler?

**Mayor Sutter:** I can see now, Mr. Chairman, why we have to explain these things. Naturally, in a short brief, they are very concise.

There has been a Manitoba Centennial year, sir, and the Queen has been a recent visitor in our province, and I speak for our town or any of those who saw the Queen, that said that, even though they just saw her, this one thing was a more constructive factor in unity than anything else that has occurred in Manitoba this year. So it is for unity alone that I speak on this.

**Mr. Marceau:** Thank you, sir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Any further questions? I suspect actually that our next witness will be raising some further questions about monarchy or trying to resolve them as the case may be, dealing with the subject. Are there any comments from the floor?

Well, then, thank you very much, Mayor Sutter.

**Mr. Dinsdale:** I wonder if I could just make a comment? This is the other part of Brandon-Souris, which translated means mouse. But I think it has been indicated here this afternoon that, as the old movie has it, it is the mouse that roared. Dr. Sutter has made a very excellent presentation and expressed the Western viewpoint quite precisely and effectively here this afternoon.

**Mayor Sutter:** Thank you, Mr. Dinsdale. In preparing this brief we certainly tried to think beyond the Town of Souris.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You certainly succeeded in doing that, Mayor Sutter and, on behalf of the Committee, I would like to thank you for your presentation.

Ladies and gentlemen, I would now invite Mr. J.H. Belows, Director of the Manitoba Branch of the Canadian League of Rights, to address us.

[Interpretation]

**Le maire Sutter:** Pas tout à fait, monsieur, mais sont là des concepts trop étroits pour notre pays, cours de ma brève carrière, une seule fois l'Ouest manifesté des velléités de séparatisme et ce fut suite de la Commission du bilinguisme et du biculturalisme.

**M. Marceau:** En regard de votre seconde conclusion pourriez-vous m'expliquer pourquoi vous proposez que la Reine continue à jouer un rôle de monarque représentatif?

**Le maire Sutter:** Je comprends à présent, monsieur le président, nous aurions dû expliquer tout cela. Évidemment, dans un mémoire liminaire, c'est possible. Le Manitoba a connu son Centenaire et la Reine a rendu visite à notre province. Au nom de notre ville et de tous ceux qui ont vu la Reine, je dirais que même s'ils se sont contentés de la voir, nous a permis de resserrer nos liens bien plus que tout autre événement de cette année. C'est au nom de l'unité que je parle.

**M. Marceau:** Je vous remercie, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il d'autres questions? Je soupçonne notre prochain témoin vouloir soulever d'autres questions à propos de la monarchie ou alors d'essayer de les résoudre. Quelqu'un dans la salle veut-il prendre la parole?

Parfait, je vous remercie donc, monsieur le maire.

**M. Dinsdale:** Je me demande si je pourrais faire une observation? Je pense qu'on nous a montré, l'après-midi que Souris est comme dans le film la souris qui rugissait. Le docteur Sutter nous a fait un excellent exposé, il a exprimé les opinions de l'Ouest avec beaucoup de précision et d'allant cet après-midi.

**Le maire Sutter:** Je vous remercie, monsieur Dinsdale. Lors de la rédaction de notre mémoire nous avons voulu aller au-delà de la ville de Souris.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous y avez pleinement réussi, monsieur le maire et au nom du Comité, j'aimerais vous exprimer nos remerciements pour votre intervention.

Mesdames et messieurs, j'aimerais, à présent, demander à M. J.H. Belows, directeur au Manitoba de la Ligue canadienne des droits de l'homme, de vouloir prendre la parole.

e]

[Interprétation]

J. H. Belows (Director Manitoba Branch, Canadian League of Rights): Thank you, Mr. Chairman. Although this brief is not prepared in French, I do have with me today a man who comes from Quebec and for those who may want to ask questions in French about our brief, Mr. Patrick Walsh will be able to answer them.

15

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): In any event, we have a translation service, so the questions will be asked to you in English, Mr. Belows.

Mr. Belows: Mr. Chairman and members of the Joint Committee on the Constitution of Canada, we appreciate the opportunity of appearing before you to present those views which we feel are important if Canada is to become a free and sovereign nation under the present system which is represented by a constitutional monarchy. This system has provided the greatest opportunities for self-development of the individual. The Canadian League of Rights is a free association or movement of Canadians dedicated to the preservation of freedom and justice in Canada and the defence of our Christian heritage. The members of the League pledge themselves to further the following aims and objectives:

To promote loyalty to God, family and country.

To defend our constitutional monarchy and our Christian heritage.

To work for the restoration of more responsible parliamentary government, and to oppose government by regulation.

To encourage personal responsibility and individual initiative as essential to the preservation and expansion of personal freedom.

To oppose monopoly, centralized power and bureaucracy in government and in every sphere of national life.

To uphold national sovereignty and the ties of the Commonwealth and to expose all forces operating against them.

To strive for a genuine association of free and sovereign nations, co-operating for the well-being of all peoples.

To oppose and expose every form of totalitarianism.

In evidence before you on May 28, 1970, the Hon. John Turner, Minister of Justice and Attorney General, read into the record a statement by the

M. J. H. Belows (directeur au Manitoba de la Ligue canadienne des droits de l'homme): Je vous remercie, monsieur le président. Bien que notre mémoire ne soit pas rédigée en français, un Québécois m'accompagne aujourd'hui et si certains d'entre vous désirent poser des questions en français au sujet de notre mémoire, M. Patrick Walsh se fera un plaisir d'y répondre.

Le coprésident (M. MacGuigan): En tout état de cause, nous avons un service de traduction et les questions vous seront donc posées en anglais, monsieur Belows.

M. Belows: Monsieur le président et messieurs les membres du comité conjoint spécial sur la Constitution du Canada, nous sommes heureux de pouvoir vous exposer nos vues, auxquelles nous attachons un certain poids, si le Canada doit jouir de la liberté et de la souveraineté sous le présent régime de la monarchie constitutionnelle. Ce régime a fourni les meilleurs moyens d'épanouissement de l'individu. La Ligue canadienne des droits de l'homme est une association indépendante ou un mouvement orienté par des Canadiens qui se dévouent à la sauvegarde de la liberté de la justice au Canada et à la défense de notre patrimoine chrétien. Les membres de la ligue s'engagent à réaliser les buts et objectifs:

Fidélité à Dieu, à la famille et au pays.

Défense de notre monarchie constitutionnelle et de notre patrimoine chrétien.

Restauration du pouvoir législatif et opposition juridique.

Soutien de la responsabilité individuelle et de l'initiative personnelle comme éléments indispensables de la sauvegarde et la propagation de la liberté personnelle.

Opposition au monopole, à la centralisation du pouvoir et à la bureaucratie officielle et dans toutes les sphères de la vie nationale.

Sauvegarde de la souveraineté nationale et maintien de la solidarité entre pays du Commonwealth et dénonciation de toutes les forces qui y résistent.

Effort de liaison entre toutes les nations libres souveraines visant au bien-être des peuples.

Opposition et réprobation de toute forme de totalitarisme.

Au cours de son témoignage auprès du comité, le 28 mai 1970, l'honorable John Turner, ministre de la Justice et procureur général, a déposé au dossier une

## [Text]

former Justice Minister, our present Prime Minister, who spoke to the annual meeting of the Canadian Bar Association in Quebec City in 1967 on the matter of constitutional revision. I will read what he said:

The time is ripe. The federal government declares itself ready to discuss any constitutional changes that are proposed—But we do desire that any changes shall take place in an orderly way, and under the guidance of governments responsible to the people.

It is with these thoughts of responsible governments in mind that we bring to you points of constructive criticism with possible solutions or alternatives to current vital problems affecting the citizens of Canada.

I *The Attack Upon Canada's Heritage*

During Manitoba's centennial year we were greatly honoured by a visit from Her Majesty, Queen Elizabeth II, Queen of Canada, along with members of the Royal Family. This was the highlight of the entire centennial celebrations. The Hon. Mr. J. Borowski, Minister of Transportation for Manitoba said this of the Royal visit:

She did something in the North that we politicians have never been able to do. She had Tories, the steelworkers, the miners unions, the Chamber of Commerce and the lot working together as if they belonged to one family. If this is what having a monarchy does, I hope we always have one.

Shawn Herron in his comments in the *Montreal Star* on July 18, 1970, said, with reference to the above:

Don't dismiss that eulogy as the little second-hand republicans of the CBC like to do. Isn't this exactly what a monarchy is supposed to do? Isn't this exactly what Americans can never have: an object of loyalty and affection above the battle we'll get back to tomorrow?

In contrast to this, the Canadian Secretary of State, Gérard Pelletier, a minister who swore allegiance to the Crown when he took his high office, was reported in the *Toronto Telegram* to have said:

... the force of things will eventually bring about the end of the Monarchy in Canada... Our government has been accused of suppressing the coat of arms, but it doesn't really matter. We could put Schenley's coat of arms on government

## [Interpretation]

déclaration de l'ancien ministre de la Justice, aujourd'hui premier ministre—qui, s'adressant au Barreau canadien lors de sa réunion annuelle, dans la ville de Québec, en 1967, avait parlé de révision constitutionnelle. Et je lis:

Le moment est venu. Le gouvernement fédéral déclare prêt à discuter tout changement constitutionnel qui lui sera proposé—mais nous tenons que tous les changements se fassent dans l'ordre sous la direction des administrations publiques responsables auprès de la population.

C'est en pensant à ces administrations responsables que nous vous exposons certains points d'une critique constructive et des solutions possibles aux problèmes cruciaux auxquels ont à faire face les citoyens canadiens.

I *L'attaque contre le patrimoine canadien*

Durant l'année du centenaire du Manitoba, nous avons été grandement honoré de la visite de sa Majesté la reine Élisabeth II, souveraine du Canada, et des membres de la famille royale. Ce fut le plus heureux événement des fêtes du centenaire. L'honorable M. J. Borowski, ministre des transports au Manitoba, déclarant à cet honneur, s'exprimait ainsi:

La visite royale a eu pour effet dans le Nord qu'aucun politicien n'avait encore pu réaliser. Elle a rallié les conservateurs, les métallurgistes, les syndicats de mineur, la chambre de commerce, tous travaillant ensemble comme les membres d'une même famille. Si ce sont là les bienfaits d'une monarchie, je lui souhaite une vie éternelle.

Shawn Herron dans son commentaire sur la monarchie, paru dans le *Montreal Star* du 18 juillet 1970, écrivait:

Ne refusons pas de faire l'éloge que se refusent de faire les petits républicains d'occasion de la monarchie au Canada. N'est-ce pas là, exactement, le rôle que la monarchie doit jouer? N'est-ce pas là, exactement, ce dont les Américains ne pourront jamais parler: un sujet de loyauté et d'affection qui dépasse le conflit auquel nous serons de nouveau mêlés demain?

Tranchant sur ces propos élogieux, le secrétaire d'État, monsieur Gérard Pelletier, ministre qui a juré allégeance à la Couronne lorsqu'il a assumé ses hautes fonctions officielles, aurait déclaré, d'après le *Toronto Telegram*:

... La monarchie sera éventuellement abolie au Canada par la force des choses... Notre Gouvernement a été accusé d'avoir supprimé l'éco-royal, mais ceci est de peu de conséquence.



te]

buildings and no one would know the difference. These symbols do not mean a thing in the 20th century. . .

take exception to such statements, especially by Minister of the Crown, because we believe that all prity in our community comes from the Crown this authority comes from God, as shown during Coronation service when the Monarch is handed word from the altar, the Archbishop saying:

With this sword do justice, stop the growth of iniquity, protect the Holy Church of God, help and defend all widows and orphans, restore the things that are gone to decay, maintain the things that are restored, punish and reform what is amiss, and confirm what is in good order; that doing these things you may be glorious in all virtue; and so faithfully serve our Lord Jesus Christ in this life, that You may reign forever with Him in the life which is to come.

John Farthing in his priceless work *Freedom Wears a Crown* makes a brilliant defence of the institution of the Crown. He stresses the importance of history, pointing out that the appeal to history, as they pretend it is, is a major feature of the Marxists' claim to be logical possessors of the future. He says in his conclusion:

What have we to oppose Marxism? How do we meet this inexorable force in the world's life?

He answers these questions by observing that a nation that is cut off from its basic political traditions is incapable of meeting the Marxist challenge. We are continually being told that we need a new nationalism, a Canadian identity. But Farthing answers:

... man is a being who lives in time as well as in space, . . .

that traditions transcend both time and space. Farthing writes further:

The ideal of the king and the queenly is inherent and ineradicable in the human heart. In it may be found all that is truly innate in the moral life of man.

Farthing concludes in the chapter entitled "The Crown Versus Marx":

Where the Marxian affirms the impossibility of advancing to a new and better order of life than

### [Interprétation]

plaquerions les armes de Schenley's sur les édifices du Gouvernement et nul ne verrait la différence. Ce symbole n'a aucun sens au 20<sup>e</sup> siècle . . .

Nous sommes choqués de ces déclarations, spécialement de la part d'un ministre de la Couronne car nous croyons que toute autorité qui nous gouverne émane de la Couronne et que cette autorité est conférée par Dieu, comme cela est démontré au cours des cérémonies du couronnement lorsque l'épée est remise au monarque, de l'autel où elle était déposée, et que l'Archevêque prononce les paroles:

Avec ce sabre de justice, met fin à l'iniquité, protège la sainte Église de Dieu, aide et défend la veuve et l'orphelin, restaure les biens dégénérés, entretiens les biens restaurés, punit et réforme ce qui s'écarte du droit chemin, et confirme l'ordre traditionnel; et que, faisant ces choses, tu règnes glorieusement en toute vertu, et, ce faisant, tu serves notre Seigneur Jésus-Christ en ce monde, afin de régner éternellement avec Lui dans l'autre.

John Farthing dans son précieux ouvrage *Freedom Wears a Crown*, soutient brillamment la défense de la Couronne. Il fait valoir l'importance de l'histoire, signalant que l'appel à l'histoire, suivant son interprétation idéologique, est une des principales sources depuis le marxisme pour s'emparer logiquement de l'avenir. Farthing concluait ainsi:

Qu'avons-nous pour combattre le marxisme? Comment lutter contre cette puissante inexorable de la vie universelle?

Il répond à ces questions en observant que le peuple qui est coupé de ses racines politiques traditionnelles ne peut survivre au défi marxiste. On ne cesse de nous répéter que nous avons besoin d'un renouvellement nationaliste, d'une identité canadienne. Mais, Farthing précise:

L'homme est un être circonscrit par le temps aussi bien que par l'espace, . . .

Et que les traditions échappent au temps et à l'espace. Farthing écrit encore:

L'idéal souverain est inhérent au cœur humain et indéracinable. Cet idéal résume tout ce qui est inné dans le sens moral de l'homme.

Farthing conclut, dans le chapitre intitulé: «*The Crown Versus Marx*»:

Là, où le marxisme soutient qu'il est impossible de progresser vers un nouvel et meilleur ordre de vie

## [Text]

that prescribed by the laws of nature, save by appeal to hatred and conflict, revolution, destruction and dictatorship, the British ideal is that of an essentially evolutionary advance, appealing throughout to a spirit of unity centering in the throne and in the creative freedom enshrined in British traditions. The one aims to destroy, the other seeks to fulfill the law.

We strongly urge the Committee to recommend the continuance of the Christian monarchical system since it is based upon the sanctity of each individual person and in the personal ideal of freedom.

## II Planned Destruction of the Private Enterprise System

Why at a period when Canadian people in every sector of the economy, through their productive resourcefulness, have achieved a range, quality and abundance of consumer goods of every description never before approached in this country should we be entering a period of recession with all the symptoms of inflation; exorbitant taxation, mounting debt, increasing prices, industrial unrest and bankrupt farmers?

The *New Times* of June 2, 1970, in an editorial entitled "Keynes on Inflation", states:

Irrefutable evidence has been produced (Fabian Socialist Contribution to the Communist Advance, by Eric Butler) to show that Keynesian economics are designed to destroy the foundations of the free enterprise economic system and private ownership of property . . .

I suggest that you look at the White Paper on Tax Reform.

... and to drive it towards the Marxist concept of society.

Those who are imposing Keynesian economics cannot claim that Keynes did not understand the destructive role of inflation. In his book entitled *The Economic Consequence of the Peace*, which was published after World War I, Keynes wrote:

By a continuing process of inflation governments can confiscate secretly and unobserved an important part of the wealth of their nations . . .

There is no subtler, nor surer means of overthrowing the basis of society than to debauch the currency. The process engages all the hidden forces of economic law on the side of destruction and does it in a manner

## [Interpretation]

que celui que nous dicte les lois de la nature, en faisant appel à la haine et à la guerre, révolution, à la destruction et à la dictature, l'idéal britannique préconise une avance essentiellement évolutive, faisant en toute circonstance appel à l'esprit d'unité incarné dans la personne du monarque et à la liberté créatrice manifeste dans les traditions britanniques. L'un veut détruire, l'autre se conforme au droit.

Nous pressons instamment le comité de recommander le maintien du régime monarchique chrétien car elle est fondée sur l'individualité de la personne et sa conception de la liberté.

## II Destruction systématique de l'entreprise privée

Pourquoi, alors que les Canadiens sont parvenus dans tous les secteurs de l'économie, grâce à leur ingéniosité créatrice, à une abondance de biens de consommation variée et de bonne qualité encore jamais connue dans ce pays, devons-nous connaître une période de récession comportant tous les symptômes de l'inflation: impôts exorbitants, dettes croissantes, hausse des prix, chômage industriel et faillite de l'agriculture?

Le *New Times* du 2 juin 1970, dans un éditorial intitulé: «*Keynes on Inflation*», affirme:

On a fourni des preuves irréfutables (dans l'ouvrage de Eric Butler intitulé: *Fabian Socialist Contribution to the Communist Advance*) démontrant que l'économie keynésienne vise à la destruction des bases du régime économique de l'entreprise indépendante et de la propriété privée . . .

Je vous incite à consulter le Livre blanc sur les réformes fiscales.

... et l'orientation vers le concept marxiste de société.

Ceux qui imposent les principes de l'économie keynésienne ne peuvent prétendre que Keynes n'a pas compris le rôle destructif de l'inflation. Dans son ouvrage intitulé: «*The Economic Consequence of the Peace*», publié après la première Grande guerre, Keynes écrit:

Par le processus constant de l'inflation, les administrations publiques peuvent confisquer secrètement à l'insu général une part importante de la richesse de leur administrés . . .

Il n'y a pas de moyens plus susceptibles ni plus sûrs de saper les bases de la société que de vicier le régime monétaire. Le processus met en jeu toutes les forces occultes du droit économique du côté destructif et

[xte]

ch not one man in a million is able to diagnose, nes also observed:

... while the process impoverishes many it actually enriches some.

Inflation is like a drug. It provides some short-term relief but produces a condition requiring progressively bigger doses of the drug. The end result is complete collapse. Every politician who says that there is no solution to continuing inflation except to "control" it by periodic doses of destructive credit restrictions might be politely asked if he does not think that he could be taking money from those paying him, his electors, under false pretences.

I suggest to you, gentlemen, that the "advisers" to governments find ways and means of solving the inflation problem or, failing this, to make way for the who can.

It is quite readily discernible that the Keynesian economic philosophy is clearly a method of centralized power control in which the current phase is a phase by which the London School of Economics Fabians or Fabian Socialists agents can institute the denial of rights guaranteed by the monarchy.

The method currently is to make constitutional amendment commissions desirable and thus constitutional amendment a physical fact. The monarchical system, of course, denies the use of physical force in the usurpation, so over a period of years the ruler is unwittingly committed to paying for his transition into serfdom.

Government in itself has all the rights purported to belong to the individual, what rights are then left to the individual? The right to serve government? An institution created by man to serve him?

George Bernard Shaw said;

The method of Bolshevism is identical to that practiced by Fabian Socialists.

It can be concluded that any attempts to rewrite the constitution without clarification to the citizens on the paper to spell out the intent and the recommendations by the government can only be construed by the people as deliberate subversion of the social and political principles on which this country is based through its heritage. It has survived some of the worst holocausts in history through World War II

## [Interprétation]

telle manière que pas un homme sur un million peut en déceler les symptômes. Keynes a également observé:

... Alors que le procédé ruine les uns, il a enrichi les autres.

L'inflation est une sorte de stupéfiant. Elle soulage momentanément, mais provoque un état réclamant des doses sans cesse accrues de la drogue. Le résultat ultime est la défaillance. Tout politicien qui prétend qu'il n'y a pas de solution à l'inflation grandissante, sauf de le «contrôler» au moyen de doses périodiques de restriction destructive du crédit, pourrait être mis en demeure de répondre s'il ne pense pas peut-être soutiré de l'argent à ceux qui le subventionne, ses électeurs, sous de faux prétextes.

Nous croyons, messieurs, que les «conseillers» des administrations publiques devraient trouver des moyens de résoudre le problème de l'inflation ou, s'ils ne le peuvent, céder leur place à ceux qui en sont capables.

Il est très évident que la philosophie économique keynésienne est une méthode de contrôle centrale du pouvoir, dont la phase actuelle est un moyen auquel a recours la *London School of Economics*, ou les agents des socialistes fabiens peuvent légalement instituer la dénégarion des droits garantie par la Monarchie.

La méthode courante est de susciter le besoin de commissions d'amendement constitutionnel et de faire ainsi de l'amendement constitutionnel un fait accompli. Le régime monarchique interdit, naturellement, le recours à la force physique pour usurper la propriété; de cette façon, le contribuable doit à son insu, payer pendant de nombreuses années pour sa propre soumission au servage.

Si le gouvernement représente tous les droits soit disant conférés à la personne, quels droits restent-il au particulier? Le droit de servir l'État? Une institution créée par l'homme pour le servir?

George Bernard Shaw a dit:

La méthode des Bolchevik est celle des socialistes Fabiens.

On peut donc conclure que toute tentative pour récrire la constitution sans la rendre claire aux citoyens en en précisant l'esprit dans des documents juridiques, de même que pour les recommandations du Gouvernement, ne peut paraître aux yeux de ces personnes que sous l'aspect d'une subversion morale et sociale délibérée des principes sur lesquels repose le patrimoine national. Ces principes ont survécu à



[Text]

and the reputation so established throughout the world.

The constitution is exclusively the property of the citizens of Canada herein declared.

This is respectfully submitted, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Belows.

Before I ask my colleagues if they have any questions I think I should clear up what seems to be a misconception on your part with respect to the purpose of this Committee, if by your words you suggest that this Committee has not given clarification to the citizens by spelling out the intent of the government. The government has made proposals to the provinces which are a matter of public record, among which is included the preservation of the monarchy. These proposals by the federal government are among the things which this Committee is charged with scrutinizing and going around to seek the views of the Canadian people on, so there are already a set of proposals on constitutional reform, which are publicly available. In fact, we have a copy with us, if anyone wants to see them. We have been asked to consider these proposals and to consider any alternative proposals, which may be advanced by either other governments in Canada or by the people of Canada. That is our purpose in being here with you today. Do any of my colleagues have questions they would like to ask? Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, I would first like to ask a few questions about Mr. Belows' Association, the Canadian League of Rights. Could you tell me how many members the Canadian League of Rights represents?

Mr. Belows: I do not have the exact figures here, sir, but they number in the thousands in Manitoba.

Mr. Allmand: Do people join your association by paying a membership fee?

Mr. Belows: Not necessarily; we consider many people to be our supporters.

Mr. Allmand: You have put forward interesting points of view and I would like to know how many people really support them. You have appeared as a witness on behalf of the Canadian League of Rights, and when witnesses appear on behalf of groups we try to find out how representative the groups are.

[Interpretation]

certaines des pires holocaustes connus dans notre histoire, au cours de la Seconde Guerre mondiale, se sont imposés dans le monde.

La constitution est le bien exclusif des citoyens canadiens.

Monsieur le président, c'est avec respect que nous vous soumettons ces recommandations.

Le président: Merci, monsieur Belows.

Avant de céder la parole à ceux de mes collègues qui ont des questions à poser, je crois devoir vous mettre au fait de ce qui semble vous échapper concernant les attributions de ce comité. Si vous suggérez, par vos paroles, que notre comité n'a pas éclairé la population en précisant les intentions du Gouvernement, le Gouvernement a soumis des propositions aux provinces dans des documents officiels, et qui traitent de la sauvegarde de la Monarchie. Ce sont entre autres des documents que le gouvernement fédéral a chargé notre comité d'étudier et de consulter les Canadiens relativement à ces propositions, et il y a donc déjà un certain nombre de propositions sur la réforme constitutionnelle qui sont à la disposition du public. Nous avons même un exemplaire ici si quelqu'un veut consulter. On est présentement à étudier cette proposition et l'on envisage des propositions de rechange qui pourraient nous être soumises par d'autres administrations publiques au Canada ou par des concitoyens. C'est là notre mandat et la raison de notre présence parmi vous aujourd'hui. Les membres du comité ont-ils des questions à poser? Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président, je voudrais d'abord poser quelques questions à M. Belows au sujet de son association, la Ligue canadienne des droits de l'homme. Pourriez-vous me dire combien de membres la Ligue canadienne des droits de l'homme représente-t-elle?

M. Belows: Je n'ai pas le chiffre exact, mais les membres se comptent par milliers au Manitoba.

M. Allmand: Les membres de votre association paient-ils une cotisation?

M. Belows: Pas nécessairement; nous considérons un grand nombre de personnes comme nos supporters.

M. Allmand: Vous avez exprimé des opinions intéressantes et j'aimerais savoir combien de personnes vous appuyent en réalité. Vous vous présentez comme témoin de la part de la Ligue canadienne des droits de l'homme et, quand un témoin représente un groupe, nous tenons à savoir jusqu'à quel point les groupes

texte]

though I have asked that question, if you do not have any exact figures I will pass on to something else.

As the Chairman pointed out, I have before me the booklet entitled *The Constitution and the People of Canada*, and these are the proposals that were put forward by the Prime Minister for the government in February of 1969. One of the proposals which appears on page 64 reads as follows:

Canada should continue to be a sovereign state of which the Queen is Head of State.

I would like to know whether you have read the proposals in this book and whether you approve of the proposal that I have just read. Of course, the proposal is elaborated on in the book, but it is clearly stated as you have read it.

Mr. Belows: I would say, Mr. Chairman, that we agree wholeheartedly. I think it was in view of some of the statements that were made in the past that we are so emphatic about the preservation of the monarchy in Canada. We agree with that concept. We have no argument with it.

Mr. Allmand: I have no further questions, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other questions?

Mr. Lachance: Is the witness in favour of the repatriation of the constitution to Canada?

Mr. Belows: I did not hear the question, sir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): He is asking if you are in favour of bringing the constitution back to Canada so that it can be amended here rather than in Great Britain.

Mr. Belows: I may be wrong in this because I am not a constitutional lawyer, or anything like that, I am a doctor, and I am not altogether familiar with anything dealing with the constitution although I know a few things about it, but I believe that the House of Westminster gave us that right in 1931. Is that not correct, Mr. Chairman?

Mr. Lachance: I believe that is quite correct.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): And you have no quarrel with that?

Mr. Belows: No, I do not have any quarrel with that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hogarth.

### [Interprétation]

sont représentatifs. Bien que j'ai posé la question, si vous n'avez pas des chiffres exacts, je vais passer à un autre point.

Comme le président l'a fait remarquer, j'ai sous les yeux la brochure intitulée: *La Constitution canadienne et le citoyen*, et ce sont des propositions qui ont été faites par le Premier ministre pour le gouvernement en février 1969. Une des propositions, qui se trouve à la page 64, est ainsi conçue:

Le Canada devrait continuer d'être un état souverain dont la Reine est le chef d'État.

J'aimerais savoir si vous avez lu les propositions du volume et si vous approuvez la proposition que je viens de lire. Il va s'en dire que la proposition est beaucoup plus élaborée dans l'ouvrage, mais ce que j'ai lu l'expose clairement.

Mr. Belows: Je dirais, monsieur le président, que nous sommes entièrement d'accord. C'est en raison de déclarations antérieures que nous avons tant insisté sur la sauvegarde de la monarchie au Canada. Nous sommes d'accord avec ce principe, nous n'avons rien à y redire.

Mr. Allmand: Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres questions?

Mr. Lachance: Le témoin est-il en faveur du rapatriement de la Constitution canadienne?

Mr. Belows: Je n'ai pas saisi la question, monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il demande si vous êtes en faveur de rapatrier la Constitution de façon qu'on puisse la modifier au Canada plutôt qu'en Grande-Bretagne.

Mr. Belows: Je puis faire erreur, car je ne suis pas un juriste constitutionnel, je suis entrepreneur et pas parfaitement familier en matière constitutionnelle, bien que j'en connaisse certains aspects, mais il me semble que le statut de Westminster nous a accordé ce droit en 1931. N'est-ce pas le cas, monsieur le président?

Mr. Lachance: Je pense que c'est en effet très exact.

Le coprésident (M. MacGuigan): Et vous ne disputez pas ce point?

Mr. Belows: Non je n'ai rien à redire à cela.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hogarth.

[Text]

**Mr. Hogarth:** Mr. Belows, I notice that a great deal of your brief is concerned with what I think is expressed as a continuation of the nation under the Christian monarchical system. What about all the Jewish people, the Moslems the Hindus, the Taoists and all the people of this nation who are not Christians? Why should the constitution of a nation favour one particular religion?

**Mr. Belows:** We are not talking about any particular religion, Mr. Chairman; we are talking about a Christian basis of society, and I believe that in the broad sense this would certainly not be opposed to any other groups of religious people.

**Mr. Hogarth:** Should not the constitution of a nation such as ours of necessity be entirely and completely secular and free from all religious influences of any kind? Surely in a constitution we should not promote the Christian religion, the Jewish religion, the Hindu religion, the Moslem religion or any other religion. Surely it should be completely secular.

**Mr. Belows:** I believe that our country was built on the basis of the Christian concept and I believe that all of these people have been treated very well in our country under a Christian concept of society.

**Mr. Hogarth:** I see.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Dinsdale.

• 1615

**Mr. Dinsdale:** I would like to ask Mr. Belows a question for clarification on the point that was raised by Mr. Hogarth. Yesterday we had several briefs presented to us which emphasized the idea of a pluralistic society which seemed to be a viewpoint that was peculiar to Western Canada. We had the Metis; we had the Canadian Indians; we had the Ukrainian Canadian Committee and so forth.

With regard to your emphasis on the Christian monarchical system, what would be your interpretation of the pluralistic concept that was presented by so many of these western spokesmen?

**Mr. Belows:** I attended there, yesterday, as you know, and as I said, any organization, any group of people can certainly live under a Christian concept. I am not specifying any particular religion in this regard. I am talking about a Christian basis of society and I believe any ethnic group can live within that concept. Does that make it clear? I am not sure whether I understood your question correctly.

[Interpretation]

**M. Hogarth:** Monsieur Belows. J'observe qu'une bonne partie de votre mémoire est consacrée à ce que vous exprimez je pense comme la sauvegarde du régime monarchique chrétien. Que dire des Juifs, des Musmans, des Indous, des Taoistes et autres personnes faisant partie de notre peuple et qui ne sont pas chrétiens? Pourquoi la Constitution d'un pays doit-elle favoriser une religion en particulier?

**M. Belows:** Nous ne parlons d'aucune religion en particulier, monsieur le président, nous parlons de la fondation chrétienne de la société et je crois que, dans le sens large du terme, ce concept ne serait certainement pas contredit par d'autres conceptions.

**M. Hogarth:** La constitution d'un pays comme le nôtre ne se doit-elle pas d'être entièrement et complètement libre de toute influence religieuse? Assurément que nous ne devons pas promouvoir dans la Constitution la religion chrétienne, la religion juive, la religion indoue, la religion mahométane ou toute autre religion. Elle doit être absolument neutre.

**M. Belows:** Ma conviction est que notre pays a été fondé sur des principes chrétiens et je considère que chaque personne a été traitée avec beaucoup d'égalité dans notre pays sous la bannière chrétienne.

**M. Hogarth:** Je vois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Dinsdale.

**M. Dinsdale:** A titre de précision, pourrais-je poser à M. Belows une question qui se rapporte à un point soulevé par M. Hogarth. Nous avons eu hier plusieurs mémoires qui ont souligné cette idée d'une société pluraliste, une note qui semblait propre à l'Ouest du Canada. Entre autre, nous avons eu les Métis, les Indiens du Canada, le comité ukrainien du Canada, etc.

Vous avez insisté sur le système monarchique chrétien et, à ce sujet, comment interpréteriez-vous ce concept pluraliste que nous ont manifesté tant de nos porte-parole de l'Ouest?

**M. Belows:** Comme je l'ai dit hier, toute association tout groupement peut à coup sûr vivre sous un régime chrétien. Je ne mentionne aucune religion en particulier, j'entends plutôt une société fondée sur des principes chrétiens et je crois qu'un groupe ethnique, quel qu'il soit, peut vivre en se fondant sur ces principes. Ne comprenez-vous? Je ne suis pas sûr que je saisis votre question.



exte]

**Mr. Dinsdale:** You are repeating the main thesis. Do you think the description "Christian monarchial system" or "titular head" adequately describes the role of the monarchy in Canada?

**Mr. Belows:** I believe under that system it has protected all races regardless of what their religions are and I believe that should continue.

**Mr. Dinsdale:** I would take it then that your main concern is to re-emphasize the primacy of the monarchial system to our society.

**Mr. Belows:** Right.

**Mr. Dinsdale:** It has been emphasized by Mr. Allmand that government proposals re-enforce this. Why did you make this a major thesis of your brief, this afternoon? You mentioned a statement from the Secretary of State which tends to suggest he sees a weakening away of the monarchial system. Is that the only reason for your re-emphasis here today?

**Mr. Belows:** Partly, probably it is. We feel that under the Christian monarchial system, we have developed a society second to none and wherever in the past the British Crown has appeared and even under the monarchial system, it has been like, you might say, the Roman Empire when it was a great empire. It protected its citizens all over the world. Today we see the Arab states the hijacking of aeroplanes and people from all over the world. They are not protected any longer under the same type of system that we used to have at one time. I think this is sort of fading away into the background and I think under a strong monarchial system, a constitutional monarchy, the rights of citizens are protected.

**Mr. Dinsdale:** Do you feel it is threatened today in Canada?

**Mr. Belows:** I beg your pardon?

**Mr. Dinsdale:** Do you feel the monarchial system is threatened today in Canada?

**Mr. Belows:** Yes, I do. Many of our people do feel the monarchial system has been threatened by many of the statements of men in high-ranking positions.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I notice at page 6 he mentions somebody named G. B. Shaw. I wonder if that is George Bernard Shaw and whether your organization usually regards him as an authority.

[Interprétation]

**M. Dinsdale:** Vous répétez ici la thèse générale. Croyez-vous que l'appellation «système monarchique chrétien» ou «chef titulaire» décrit proprement le rôle de la monarchie au Canada?

**M. Belows:** Je crois qu'elle a su, en vertu du régime, protéger toutes les races, quelle que soit leur religion, et je crois qu'on devrait poursuivre en ce sens.

**M. Dinsdale:** Si je comprends bien, vous tenez donc à réaffirmer la primauté du régime monarchique dans notre société.

**M. Belows:** C'est exact.

**M. Dinsdale:** M. Allmand a signalé que les propositions du gouvernement souscrivent à ce principe. Pourquoi en avez-vous fait le thème principal de votre mémoire, cet après-midi? Vous avez mentionné une déclaration du secrétaire d'État qui nous invite à croire à un flétrissement de régime monarchique. Est-ce là la seule raison qui justifie votre insistance aujourd'hui?

**M. Belows:** En partie; probablement, oui. Il nous semble que nous avons su, en vertu du régime monarchique chrétien, développer une société qui ne cède en rien à aucune autre et partout où s'est révélée la Couronne britannique dans le passé, jusque dans le régime colonial même, il en fut comme, on pourrait dire, de l'empire romain, à son apogée. Elle a protégé tous ses sujets dans l'univers entier. On assiste aujourd'hui dans le monde arabe à l'enlèvement d'avions et de gens de partout dans le monde. Ils ne sont plus du tout protégés par ce régime que nous avons naguère. Ce régime semble disparaître à l'horizon et, à mon avis, en vertu d'un vigoureux régime monarchique, une monarchie constitutionnelle, les droits des citoyens sont sauvegardés.

**M. Dinsdale:** Le croyez-vous menacé aujourd'hui au Canada?

**M. Belows:** Pardon?

**M. Dinsdale:** Croyez-vous que le régime monarchique soit menacé aujourd'hui au Canada?

**M. Belows:** Oui, je le crois. Nombre de nos gens estiment que le régime monarchique a été menacé par plus d'une déclaration émanant de personnes en haut lieu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, à la page 6, il mentionne un dénommé G. B. Shaw s'agit-il de George Bernard Shaw et votre association estime-t-elle qu'il fait autorité.

## [Text]

Mr. Belows: Yes, we do.

Mr. Brewin: You do. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor?

An hon. Member: Could he comment on Mr. Shaw?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, perhaps I might be permitted to ask a supplementary.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I would be interested to know where this quotation comes from in the voluminous works of George Bernard Shaw. Do you have the actual citation of where this remark attributed to him comes from?

Mr. Belows: Yes, we do have the substantiation for this. We can give it to you later, if you like,

Mr. Brewin: That is fine.

Mr. Belows: I can show it to you, but it is contained in the . . .

Mr. Brewin: I do not think the statement is so worthy of attention it needs go on the records of this Committee. I am interested for my own sake.

Mr. Belows: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mr. Belows: Fine.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I take it there are no comments from the floor, so I will on behalf of all of you thank Mr. Belows for appearing before us.

Mr. Belows: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Our next witness is Mr. R. C. Bailey. Would you please come forward, Mr. Bailey? Mr. Bailey is the Managing Director of West-Man Regional Development Inc. Mr. Bailey.

Mr. R. C. Bailey (Managing Director, West-Man Regional Development Inc.): Thank you, Mr. Chairman, Honourable members of Parliament and the Senate.

This submission is made on behalf of myself only. I work for an organization composed of 67 local governments known as West-Man Regional Development Inc. I wish it to be known that the views expressed in this presentation are my own and in no way are they the official views of this organization.

## [Interpretation]

M. Belows: Oui, je l'estime.

M. Brewin: Vous estimez. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Quelqu'un d l'assistance a-t-il un mot à ajouter?

Une voix: Aurait-il quelques observations à faire sujet de M. Shaw?

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je poser u question complémentaire.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Brewin.

M. Brewin: J'aimerais bien savoir d'où cette citat a été tirée dans l'œuvre volumineuse de George Bern Shaw. Connaissez-vous l'endroit exact où elle tirée?

M. Belows: Oui. Nous pourrions vous le dire p tard, si vous le désirez.

M. Brewin: Très bien.

M. Belows: Je pourrais vous le montrer, mais elle partie de . . .

M. Brewin: Je ne crois pas que cette citation mé au fond d'être retenue au point d'en prendre note le procès-verbal du Comité. Cet intérêt est tout sonnel.

M. Belows: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

M. Belows: Fort bien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Personne d l'assistance ne semble avoir des questions à poser e me reste donc à remercier en votre nom M. Belows b bien avoir voulu comparaître devant nous.

M. Belows: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Notre procha témoin est M. R. C. Bailey. Veuillez vous avancé vous prie. M. Bailey est directeur de la West-M Regional Development Inc. Monsieur Bailey.

M. R. C. Bailey (directeur, «West-Man Regio Development Inc.»): Merci, monsieur le président, messieurs les députés et sénateurs.

Le mémoire que je présente n'émane que de moi. suis au service d'une association composée de l administrations régionales connues sous le nom West-Man Regional Development Inc. Il est entér que les vues exprimées dans le présent mémoire s mes vues propres et qu'elles ne sont en aucune s les vues officielles de ladite association.

exte]

would like to comment on the question of individual rights to be included in a revised Constitution of Canada and I would use as reference the two Government of Canada documents entitled *The Constitution and the People of Canada* and *A Canadian Charter of Human Rights*. These two documents put the emphasis on human rights, that we are a free people living in a free society.

What does it mean to be free? Are we really a free people living in a free society?

To be free means that a man is free of government control, that he has fundamental rights which are respected by other individuals and by the governments, that these rights become a moral principle governing and sanctioning the way a man lives and acts in a social context. The government's function in a free society is to protect these rights.

In a truly free society—I might add there are none in the world now—this moral principle which would govern free people could be defined as follows:

Every man has the right to his own life, to his own liberty and to the pursuit of his own happiness.

Every man is a sovereign individual who owns his person, his mind, his life, his work and his property.

Every man has the right to exist for his own sake, without sacrificing himself to others nor others to himself.

In a free society then would be one where men deal with one another as traders by voluntary means for mutual benefit. All human relationships would be voluntary. Men would be free to co-operate or not, to deal with one another or not as their judgement and conscience dictate. Men would deal only by means of agreement, discussion, persuasion and contractual agreements by voluntary choice for mutual benefit. No man would have the right to initiate the use of force against others or demand the sacrifice of anyone to anyone. A free society is one which is free of the use of force or coercion against any individual.

In today's world it is only governments which have the legal right to use force against its people or to delegate by legislation the special use of force to certain groups. I stress legal right. I question if governments have the moral right to use force except

### [Interprétation]

J'aimerais faire quelques observations sur cette question des droits individuels qu'on songe à intégrer dans une Constitution canadienne révisée et, à titre de référence, j'invoquerai les deux documents du gouvernement du Canada intitulés *La Constitution canadienne et les citoyens* et une *Charte canadienne des droits de l'homme*. Dans ces deux documents, on insiste beaucoup sur les droits de l'homme, à l'effet que nous sommes des citoyens libres vivant dans une société libre.

Être libre, qu'est-ce que cela veut dire? Sommes-nous réellement des gens libres qui vivent dans une société libre?

Être libre, c'est être affranchi de toute mesure de contrôle gouvernementale, c'est avoir des droits fondamentaux qui sont respectés par les autres citoyens et par les gouvernements, droits qui s'érigent en principe moral en fonction duquel on définit et sanctionne le comportement et les actes du citoyen dans son milieu social. Protéger lesdits droits, voilà le rôle du gouvernement dans une société libre.

Au sein d'une société libre—j'ajoute qu'il n'en n'existe pas actuellement dans le monde—le principe moral sur lequel le gouvernement des citoyens libres se fonderait pourrait être défini comme il suit: tout homme a le droit de disposer de sa vie, de sa liberté et de l'atteinte de son bonheur.

Chacun représente un individu souverain qui est propriétaire de sa propre personne, de son esprit, de sa vie, de son travail et de son bien.

Chacun a droit d'exister en fonction de lui-même, sans se sacrifier pour autrui ou que d'autres se sacrifient pour lui-même.

Dans une société libre, les hommes transigeraient donc les uns avec les autres comme des commerçants, par des moyens volontaires, et en vue de leur profit mutuel. Les rapports humains ne souffriraient aucune contrainte. Tous seraient libres de collaborer ou non. De traiter l'un avec l'autre ou non, à volonté et suivant l'intérêt. L'homme ne traiterait que par le moyen de la raison, de la discussion, de la persuasion, et des accords contractuels conclus librement en fonction d'un profit mutuel. Nul ne serait autorisé à recourir le premier à la force contre les autres ou à exiger le sacrifice de qui que ce soit à l'égard de qui que ce soit. Une société libre est exempte de toute contrainte ou coercion contre tout individu.

Dans notre univers, les gouvernements ont seuls ce droit légal d'utiliser la force contre leur citoyen ou de déléguer, par une loi, l'application de cette force à des groupes déterminés. J'insiste sur ce droit légal. En effet, je doute que les gouvernements aient morale-



*[Text]*

to bring justice to bear where individual rights have been violated. Today in every country of the world, Canada included, in one form or another the individual's life is subjected to the whim of the state who can use him as they see fit.

In Canada, for example, consider the present programs of income redistribution and equalization payments plus the popular notion that people have economic rights such as the right to work, the right to protection against unemployment, the right to social security, the right to a guaranteed annual income, the right to education and the right to enjoy good health. At whose expense?

To further complicate this picture, we now have various groups in Canada joining together in institutionalized pressure groups, each fighting for legislative favours and special government programs to gain some economic advantage at someone else's expense. In any other context except by government sanction these pressure group tactics would be known as looting.

These programs which are now partly implemented and unless unchecked will be totally implemented, are now done by the government using force to expropriate the wealth of some men for the unearned benefits of others. These men whose wealth is expropriated are forced to contribute to these programs whether they agree with them or not and thus they become slaves to the state as long as their wealth or their ability to produce wealth lasts.

Who are the looters here and whose rights are being violated?

The basic issue, and I emphasize it is a moral issue, with regard to a Constitution lies in the question, will Canadians be free. Will Canadians have the right to their own life, to their own work and to their own property to use and dispose of as they please or will the individual in Canada be the property of the state who can use him as they see fit and keep him in bondage to society as long as he is productive, but have the state guarantee him a living at someone else's expense should he become unable or unwilling to work?

There can be only one answer to this question and that is that Canadians must be free. Canadians must have individual rights which are respected by others and protected by governments under an objective code

*[Interpretation]*

ment ce droit de recourir à la force, sauf pour administrer la justice là où les droits individuels ont été violés. Aujourd'hui, dans quelques pays du monde que ce soit, y compris le Canada, sous une forme ou sous une autre, la vie de l'individu est ballottée au gré de l'État qui l'utilise comme bon lui semble.

Au Canada, par exemple, que l'on considère plus les programmes actuels de redistribution du revenu et d'égalisation des paiements, en plus de la notion populaire que les gens possèdent des droits économiques tel le droit au travail, le droit à être protégé contre le chômage, le droit à la sécurité sociale, le droit à un revenu annuel garanti, le droit à l'éducation et le droit de jouir d'une bonne santé. Aux frais de qui?

Et voilà que, pour embrouiller le tableau, nous avons maintenant au Canada différents groupes qui s'allient sous la forme de groupes institutionnalisés et proprement exercer des pressions, chacun luttant pour obtenir des favours législatives et programmes gouvernementaux spéciaux qui lui permettront de jouir de certains avantages économiques sur d'autres. Partout ailleurs et par l'absence d'une sanction du gouvernement, les tactiques des dix groupes seraient qualifiées de pillage.

Ces programmes qui sont maintenant réalisés en partie, et qui le seront totalement à moins qu'on mette un frein, sont l'œuvre d'un gouvernement qui utilise la force pour exproprier la richesse de certains à l'avantage de d'autres qui ne l'ont pas gagné. Ceux dont la richesse est expropriée sont contraints de contribuer audit programme, quoi qu'ils en pensent et deviennent des esclaves de l'État aussi longtemps qu'ils dure leur richesse ou la capacité où ils se trouvent de produire.

Qui sont ici les pillards et de qui viole-t-on les droits?

La question en cause, et je le souligne à dessein, est une question de morale, à l'égard de la Constitution à savoir: les Canadiens seront-ils libres. Les Canadiens auront-ils des droits sur leur propre vie, le droit de posséder leur propre travail, leur propre bien, et de se servir et d'en disposer à leur guise, ou si, en particulier, au Canada, sera la propriété de l'État, qui pourra en disposer à son gré et le tenir prisonnier. La société aussi longtemps qu'il est productif, puis ensuite lui assurer un mode d'existence au dépend d'un autre, du moment qu'il devient incapable ou refuse de consentant à travailler?

A cette question, il ne peut y avoir qu'une réponse: le Canadien doit être libre. Le Canadien doit jouir de droits individuels qui sont respectés par autrui et protégés par les gouvernements en vertu d'un code

te]

rules. Thus, the constitution of a free society has a charter which protects the individual against the government and describes the conduct of government as the protector of individual rights to the social existence possible by protecting benefits from the evil which men can cause one another.

In the discussion on the rights to be included in a constitutional charter as described in the document *Constitution and the People of Canada* is in itself a violation of individual rights.

Consider, for example, the statement, "Canadians contribute to the state as a vehicle by which they can contribute to the well-being of other Canadians". I have issue with this statement and the thinking that goes with it. Our past experience here is that when the state acts as this vehicle by which Canadians can contribute to other Canadians, that force is used to appropriate the earnings of some for the unearned profits of others. Where force is used in this manner, the people are no longer free people.

Consider also Article 3(c) discussing fundamental rights, which states:

... every individual in Canada is entitled not to be discriminated against by reason of race, colour, national or ethnic origin, religion, or sex in obtaining public accommodation, facilities and services.

This Article violates the right of the individual who uses this property use and dispose of it as he pleases. Private discrimination of this kind is not a legal violation, but a moral one and can be fought by private means such as social ostracism or by boycott. Even though we may abhor this type of discrimination, if we wish to be a free society which respects individual rights, we must respect the right of this individual to use of his property as he pleases. Thus, I would recommend that Section of this Article be removed.

The third objective which refers to economic, social and cultural development of Canadians, and the second objective to contribute to the standards of living of all mankind, are desirable objectives which Canadians as individuals or through voluntary groups wish to contribute. Governments are only able to contribute to these objectives by providing vehicles through which Canadians can voluntarily participate. Otherwise it would be to use force to expropriate people's earnings which is a clear violation of

### [Interprétation]

objectif. Ainsi, la constitution d'une société libre devient une charte qui protège les droits individuels contre le gouvernement et assigne à ce dernier le rôle de protecteur desdits droits individuels pour qu'il soit possible de vivre en société, en protégeant le profit et en luttant contre le mal que l'homme peut faire à son prochain.

Toute discussion des droits propre à être intégrée dans une charte constitutionnelle, telle qu'elle est décrite dans le document *Constitution canadienne et le citoyen* est, de soi, une violation des droits individuels.

Considérons, en effet, une déclaration comme suit: «les Canadiens voient dans l'État le moyen de contribuer au bien-être des autres Canadiens.» Je m'élève contre une déclaration de ce genre aussi bien que la philosophie dont elle s'inspire. Nous savons ici par expérience que lorsque l'État s'en mêle au titre de ces moyens qui permet aux Canadiens de contribuer au bien-être des autres Canadiens, la contrainte est utilisée pour l'expropriation des gains de certains à l'égard de d'autres qui n'ont rien gagné. Lorsque de cette façon, on a recours à la force, les gens cessent d'être libres.

Vous voyez aussi l'article 3 (c) qui traite des droits fondamentaux et qui se lit:

... tout citoyen a droit d'être protégé contre la discrimination en vertu de la race, de la couleur, de l'origine nationale ou ethnique, de la religion, du sexe (c) lorsqu'il s'agit d'obtenir une chambre, des facilités et services dans le public.

Cet article viole le droit du propriétaire d'utiliser son bien et d'en disposer à sa guise. Cette discrimination d'un ordre privé n'est pas une question de l'égalité, mais une question de morale et elle peut être combattue par le moyen de l'ostracisme social ou du boycottage. Même si nous détestons ce genre de discrimination, il nous faut, si la société doit respecter les droits individuels, respecter aussi le droit que cet individu a de disposer à son gré de son bien. Aussi, je recommanderais la suppression de la disposition (c) de cet article.

Le troisième objectif qui se rapporte au développement économique social et culturel des Canadiens, et le quatrième objectif qui vise à contribuer au niveau de vie de l'humanité tout entière, sont des objectifs désirables auxquels voudront peut-être contribuer les Canadiens au titre d'individu ou par l'intermédiaire de groupements bénévoles. Les gouvernements ne sont capables de contribuer à la réalisation de ces objectifs qu'en fournissant les moyens qui permettront aux Canadiens d'y participer

## [Text]

their rights as individuals. As mentioned before, the only proper function of governments is to protect individual rights.

The major federal government function then would be the armed forces to protect Canadians from foreign invaders, the police to protect them from criminals and the law courts to settle disputes between men. Objective rules of conduct based on justice and individual rights would continually need to be assessed and defined through the legislative process of Parliament.

The major provincial government function would be to provide services such as roads, utilities et cetera and to manage resources vested with the province. Such services as provided should be paid for by those who use them and each individual should be taxed accordingly.

If we are going to be a free people living in a free society, then we must make every effort to find private means of operating educational systems, hospitals, health and welfare services, and all the rest of the multitude of programs presently operating in the so-called public interest.

The only economic system which will guarantee individual rights is the free enterprise system which would be free to operate without government control, a system often referred to as laissez-faire capitalism.

I consider it the first and most important question that a constitutional charter include a section on fundamental rights if we really believe we are a free people living in a free society. These rights must be spelled out to include the principle that every man is a sovereign individual who owns his own person, his mind, his life, his work and his property. The Constitution should also spell out that these rights are protected by due processes by the law courts of Canada. If we do not believe Canadians are entitled to be free, then the charter should say so.

Before making this decision, I would point out to you that the moral and philosophical principles of individual rights in a free society do not receive much attention in our halls of learning or in the vast establishments of governments. I would submit that if as much money and resources were put to the task of finding systems and building a society which was truly free as is now being put into the building of our

## [Interpretation]

volontairement. Toute autre façon aurait recours force pour exproprier les gains de certaines gens qui équivalait nettement à violer leurs droits individuels. Comme il a été dit tantôt, la seule fonction propre des gouvernements est de protéger les droits individuels.

La fonction principale du gouvernement fédéral serait donc de protéger au moyen des forces armées les Canadiens contre l'invasion des étrangers, au moyen de la police, les protéger contre les criminels et, au moyen du tribunal, de régler leurs différends. Les règles de conduite objectives, fondées sur la justice et les droits individuels, doivent être continuellement révisées et définies, par la fonction législative du Parlement.

La fonction du gouvernement provincial principal serait de fournir des utilités telles que les routes, les services, etc., et gérer les ressources de la province. Les services devraient être défrayés par les usagers. L'assiette de l'impôt individuel serait établie en conséquence.

Si nous sommes un peuple libre, vivant dans une société libre, il nous faut tout mettre en œuvre pour trouver des moyens privés de faire fonctionner les systèmes éducatifs, des hôpitaux, les services de santé et de bien-être, et le reste de cette multitude de programmes qui fonctionnent actuellement comme ça, dit dans l'intérêt présumé du public.

Le seul système économique qui va garantir à l'individu ces droits est celui de la libre entreprise, qui est libre de fonctionner en une gérance gouvernementale, un régime qu'on a souvent appelé «laissez-faire capitalisme».

Je considère qu'il importe d'abord et avant tout qu'une charte constitutionnelle comprenne un chapitre sur les droits fondamentaux, si, tant que nous sommes nous croyons que nous vivons librement dans une société libre. Ces droits doivent être exposés de façon à intégrer le principe que chaque individu est une entité souveraine qui possède sa propre personne, son esprit, sa vie, son travail et sa propriété. La Constitution doit aussi préciser que ces droits sont protégés par les tribunaux juridiques du Canada. Si nous ne croyons pas que les Canadiens ont droit d'être libres, la charte doit alors le dire.

Mais avant d'en venir à cette décision, je vous signalerai les principes moraux et philosophiques des droits individuels dans une société libre qui n'accablent pas beaucoup d'attention dans nos maisons d'école ou dans les vastes édifices gouvernementaux. Je soumettrais que si on consacrait autant d'argent et de ressources à la construction de régimes et à la construction d'une société véritablement libre qu'on en consacre présentement à



te]

fare socialist state that we could find ways to  
rate this country which could make Canada the  
t totally free society in the twentieth century.

urge each of you to give this matter your serious  
sideration since you are dealing with moral princi-  
which will guide and direct the future of Canada.  
hallenge you to be visionary in your task of  
berating on the Constitution of Canada and to  
d a Constitution that will catch the imagination  
pirit of all Canadians whether they are young or  
since I firmly believe only a free people living in a  
society, as I have outlined, will man ever find  
rity, pride in self, happiness and peace in this  
ld.

wish to thank you for this opportunity to appear  
re you to present my views on what I consider to  
he most vital part of the Constitution, all of which  
spectfully submit.

le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you,  
Bailey. Mr. Andrew Brewin.

r. Brewin: I would like to thank Mr. Bailey for  
lucing this rather philosophic discourse for us. I  
ld like to ask him whether his view and the view  
he represents is that rights of property, rights of  
ership, are absolute in their nature or whether he  
ld not agree that they should only be exercised in  
anner that does not harm other individuals.

. Bailey: Mr. Chairman, what would be meant by  
ividual rights, in this case.

. Brewin: Yes. I notice at page 5 he quotes the  
osal that:

Every individual in Canada is entitled not to be  
discriminated against by reason of race, colour,  
national or ethnic origin, religion, or sex—in the  
obtaining of public accommodation facilities and  
ervices.

he feel if a person uses his property to offer it  
the public at the same time to discriminate against  
group in the public that this is harming an  
ividual and that the community has the right to  
e in and say "This is abhorrent to us and this  
uct will not be tolerated." It may be all right in  
own home. You can do what you like there, but  
u are doing something in the public you must not  
hat which offends against the moral sense of the  
community?"

. Bailey: I agree that the question is a moral  
ion and not a legal one. I do not condone that

### [Interprétation]

l'établissement de notre État socialiste de bien-être,  
nous pourrions, à mon avis, trouver les moyens de  
gérer le pays de façon à ce que le Canada devienne la  
première société qui soit totalement libre au 20<sup>e</sup>  
siècle.

Je vous prie de considérer de près cette question,  
puisque vous traitez de principes moraux propre à  
aider et orienter l'avenir du Canada. Je vous incite à  
voir loin dans vos discussions sur la Constitution du  
Canada et à en établir une qui saura capter l'imagina-  
tion et l'esprit de tous les Canadiens, qui soient vieux  
ou jeunes, vu que j'estime que seul un peuple libre,  
vivant dans une société libre, comme je l'ai dit tantôt,  
pourra trouver la sécurité, le respect de soi, le bonheur  
et la paix, en ce monde.

Je vous remercie de l'occasion qui m'a été fournie de  
comparaître devant vous et d'exposer mes vues sur ce  
que je considère être le chapitre le plus important de la  
Constitution, et c'est respectueusement que je vous  
présente le présent mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur  
Bailey. Monsieur Andrew Brewin.

M. Brewin: Je voudrais remercier M. Bailey pour  
l'argumentation plutôt philosophique qu'il vient de  
nous soumettre. Dois-je en conclure que les droits de  
propriété, sont absolus de par leur nature ou bien s'ils  
convient qu'on doit les exercer de manière à ne pas  
empiéter sur ceux des autres.

M. Bailey: Monsieur le président, qu'est-ce qu'on  
entend au juste ici par droits individuels.

M. Brewin: Oui. C'est que à la page 5, je note qu'il  
cite la proposition à effet que:

Tout individu du Canada a droit d'être protégé  
contre la discrimination en vertu de la race, de la  
couleur, de l'origine nationale ou ethnique, de la  
religion, du sexe, (c) lorsqu'il s'agit d'obtenir une  
chambre, des facilités ou des services dans le public.

Si une personne utilise sa propriété pour l'offrir au  
public, exerçant du même coup une discrimination à  
l'égard d'un certain groupe dans le public, estime-t-il  
que cette personne nuit et que la société est justifiée  
d'intervenir et de dire: «Nous ne pouvons tolérer cet  
état de chose. Vous pouvez agir ainsi chez vous. Vous  
pouvez faire chez vous ce que vous voulez, mais si vous  
agissez ainsi envers le public, vous ne devez rien faire  
qui offense le sens moral de la société?»

M. Bailey: Je conviens que la question est morale et  
non légale. Je ne souscris pas cette façon de traiter les

## [Text]

type of treatment of individuals if they discriminate, but I believe it is a moral question and, as such, has to be dealt with on a moral basis by the rest of the community, not on a legal basis which is dealt with by legislation.

• 1635

**Mr. Brewin:** You do not think, concerning the conduct of a public service, a public accommodation to which the general public are invited, that the community has the right to step in and say, "You shall not use your rights, which are your own personal rights, in a way that offends against the moral sense of the community". You think in no case should this be done?

**Mr. Bailey:** Not when that individual owns the facilities.

**Mr. Brewin:** I see. So your right of ownership in your view, is supreme, over the other rights that the other individuals may have not to be discriminated against? That is your point?

**Mr. Bailey:** Yes, that is what I believe in.

**Mr. Brewin:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would just like to ask a question myself — I do not get many opportunities — just following up Mr. Brewin's line of questioning, how is it Mr. Bailey that you recognize the community when it comes to protecting property, but you do not recognize the community for any other purpose? It seems to me in the outline of your philosophical discourse here that the police are appointed because they protect property, but if what you are interested in is protecting a person's fair name or right not to be discriminated against, or his right to education or any of the other rights which are commonly accepted by society, this is something which the community should not provide?

**Mr. Bailey:** I think the method of providing it is what I object to. If the community through the government use force to —

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** By force you mean the force of law, you mean if they use law?

**Mr. Bailey:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This is the normal means of a community acting collectively when it is together in a civilized body.

## [Interpretation]

gens, s'il y a une discrimination, mais je crois qu'il s'agit d'une question morale, qui, à ce titre, doit être traitée sur une base morale par le reste de la société, et pas sur une base juridique par des mesures légales.

**M. Brewin:** S'il s'agit d'un service public, d'un lieu auquel le public a recours en général, ne croyez-vous pas que la société a droit d'intervenir et de dire: «Vous ne vous prévaldez pas de vos droits, qui sont la somme de vos droits personnels propres, de façon à offenser le sens moral de la société.» Selon vous, j'imagine, une intervention de ce genre ne devrait se produire?

**M. Bailey:** Non, pas aussi longtemps que le particulier est le propriétaire dudit service.

**M. Brewin:** Je vois. Votre droit de propriété, vous le jugez donc suprême, et régnant sur tous les autres droits que pourraient avoir les particuliers de ne pas être sujets à discrimination? Est-ce là ce que vous entendez?

**M. Bailey:** Oui, c'est ce que je crois.

**M. Brewin:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais bien poser une question à même — je n'en ai pas souvent l'occasion — pour poursuivre un peu dans le sens des questions de M. Brewin, comment se fait-il, monsieur Bailey, que lorsqu'il s'agit de protéger la propriété vous parlez de la société que vous ignorez aussitôt lorsqu'il s'agit d'autre chose? L'exposé de votre argumentaire philosophique me laisse croire que la police est nommée précisément parce qu'elle sauvegarde la propriété mais s'il s'agit de protéger la réputation d'une personne ou son droit de ne pas être soumise à la discrimination ou son droit à l'éducation ou tous autres droits qui sont généralement reconnus par la société, voilà à votre avis, une disposition que la société ne devrait pas assurer?

**M. Bailey:** En tout, ce que à quoi je m'oppose est tout c'est la façon de pourvoir si la société, par l'intermédiaire du gouvernement, utilise la force...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Par force, vous entendez la force de la loi, si on l'utilise?

**M. Bailey:** C'est exact.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voilà la façon normale de procéder d'une société qui agit en tant que collectivité constituant un corps civilisé.

exte]

[Interprétation]

Mr. Bailey: I am not suggesting that people should not be able to have an education, but I think if the only means of obtaining that education is to force people to contribute to it, then I think this person who is forced to contribute is no longer a free person, he becomes a slave to the state.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): My only question is, if you want somebody to be that free, why not go the whole way? Why have a community at all? Why have the police services to protect property? If we are going to be free, let us be completely free, and let our property be completely protected.

Mr. Bailey: I am not suggesting that we revert to anarchy which is what you are suggesting.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am suggesting that you are reverting to social anarchism yes, exactly.

Mr. Bailey: I do not agree with that, and I have not stated that in this paper.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, that is the conclusion which I draw.

Mr. Bailey: I said that these rights should be protected by governments under objective code of laws and that these rules should be objectively defined rather than subjectively defined.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): But the only human rights you are protecting are the rights of property, you are not protecting any other kind of human rights. My objection is to your inconsistency. I would let us not protect any in that case, if you want to be logical.

Mr. Bailey: What other human rights are there?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What about the right to reputation, the right to education, the right not to be discriminated against, take those as examples.

Mr. Bailey: I believe these are rights which a person must earn. The state cannot grant him those rights unless he earns them; is that not right?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is not my view but if it is yours, I am prepared to let it rest

M. Bailey: Je ne suggère pas que les gens ne devraient pas avoir une éducation, mais je dis que si le seul moyen de l'obtenir est de forcer les gens à y contribuer, la personne qui est de ce fait contrainte n'est plus une personne libre, elle devient un esclave de l'État.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ma question est la suivante: si vous voulez que l'individu soit libre à ce point, allez-y d'emblée? Pourquoi en recourir à la société? Pourquoi demander au service de la police de protéger la propriété? S'il vous faut être libre, que ce soit complètement et laissons cette propriété entièrement non protégée.

M. Bailey: Je ne veux pas dire qu'il faille pour autant en venir à l'anarchisme, qui semble bien être ce que vous suggérez.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je suggère en effet que vous en veniez à l'anarchisme social, exactement, en effet.

M. Bailey: Je n'en conviens pas, et je l'ai dit dans le présent mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, c'est la conclusion que j'en tire.

M. Bailey: Je dis que ces droits devraient être protégés par les gouvernements en vertu de corde objective de règlements et que ces règlements devraient être objectivement déterminés plutôt que suggestivement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais les seuls droits humains que vous protégez, ni d'autres. Justement, je m'énerve quant à ce manque de logique. Je dis, dans ces conditions, que nous ne protégeons rien, si nous voulons être logiques.

M. Bailey: Quels autres droits de l'homme existent-ils?

Le coprésident (M. MacGuigan): Que dire du droit à la réputation, à celui de l'éducation, le droit qu'on a à n'être point l'objet de discrimination, commençons par cela.

M. Bailey: Je crois que ce sont là autant de droits qu'une personne doit mériter. L'État ne peut lui accorder ces droits à moins qu'il ne les mérite; n'en est-il pas ainsi?

Le coprésident (M. MacGuigan): Pas de mon point de vue mais s'il en est ainsi du vôtre, tant mieux. Nous



*[Text]*

at that. Our purpose is to find out the views that others hold. Mr. Allmand?

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, on page 7, the witness says at paragraph 3:

The only economic system which will guarantee individual rights is the "Free enterprise system" which would be free to operate without government control—a system often referred to as "Laissez-Faire capitalism".

I wanted to ask the witness if there is any prototype now existing in the world, or has there ever been any that would meet his requirements of this free enterprise system? Could he point to any state or society which might serve as his ideal of this particular type of system which guarantees individual rights?

**Mr. Bailey:** There is no system at the present time which would be a truly free enterprise system or a laissez-faire system of capitalism. I think the closest that we have ever come to it was during the nineteenth century when for almost 100 years there were no wars in what we considered the civilized world at that time; there was no inflation or depression of the extremes as we have known them in the twentieth century when the enterprise systems have become more and more controlled by governments.

**Mr. Allmand:** What civilized countries in the nineteenth century?

**Mr. Bailey:** Perhaps I could better define that as the western civilization. This would be Europe and America primarily.

**Mr. Allmand:** Sir, I think history will show that those countries under the systems they had during that century had the exact opposite. You say here "this would guarantee individual rights", but Charles Dickens wrote in that century of the great exploitation of children and women and the harsh treatment of people working seven days a week and so on and so forth. Is this the kind of thing you would like to see return?

**Mr. Bailey:** I do not think you can judge the system, Mr. Chairman by that matter, and I believe if you study the situation that Charles Dickens wrote about at that time, the people had no alternative but to work or they would starve. They preferred to work. The child laws written in Britain at that time were not against the industrialists but against other types of institutions, which were, I believe, operated by the churches who were using children as wards of their systems.

**Mr. Allmand:** I have no further questions.

*[Interpretation]*

voulons avant tout ce que les autres pensent. Monsieur Allmand?

**M. Allmand:** Monsieur le président, à la page 7, témoin dit au paragraphe 3:

Le seul système économique qui garantira les droits de la liberté individuelle est le système de libre entreprise qui sera libre de fonctionner sans ingérence du gouvernement, système que l'on a souvent qualifié de «capitalisme de laissez-faire».

Je voulais pour ma part demander au témoin s'il existe quelque prototype, actuellement, dans le monde, ou s'il y en a déjà existé, qui réponde à ces critères d'un régime de libre entreprise? Faut-il de fait nous imposer un état où une société qui puisse illustrer un régime particulier qui garantisse les droits individuels?

**M. Bailey:** Il n'y en a aucun, actuellement, qui pourrait être un régime de libre entreprise ou un laissez-faire capitaliste. La situation n'est plus répétée est celle qui sévissait durant le dix-neuvième siècle quand, pour près de 100 ans, il n'y avait aucune guerre de livrée dans ce que nous estimons être le monde civilisé en ce temps; il n'y avait aucune inflation ou des pressions des extrêmes comme nous les avons connues au cours du vingtième siècle quand l'entreprise est devenue de plus en plus maîtrisée par le gouvernement.

**M. Allmand:** Quels sont ces pays civilisés du dix-neuvième siècle?

**M. Bailey:** Il ne vaudrait peut-être mieux dire les civilisations du l'Ouest. Il s'agirait de l'Europe et l'Amérique primordialement.

**M. Allmand:** Monsieur, l'histoire démontrera, que crois, que dans ces pays, ont montré l'opposé exact. Vous dites ici: «ceci assurerait des droits individuels», mais Charles Dickens a écrit au cours de ce siècle qu'il était marqué par une grande exploitation des enfants des femmes et du traitement rude des gens qui peinaient durant une semaine de 7 jours, etc. Voulez-vous que cette situation revienne?

**M. Bailey:** Je ne crois pas, monsieur le juge, que vous puissiez apprécier un régime de cette façon, et je crois que si vous étudiez de près la situation que décrit Charles Dickens dans ce temps, le peuple n'avait pas le choix: travailler ou crever. Il a préféré travailler. Les lois adoptées envers l'enfance en Grande-Bretagne contre les industriels ne militaient pas contre eux mais contre d'autres genres d'institutions, qui étaient, je crois, gérées par l'église qui utilisait les enfants à des fins.

**M. Allmand:** Je n'ai pas d'autre question.

[Interprétation]

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** I am interested in getting your views on the rights of women particularly. I will give you an example. Say a boy and girl get equal marks and a girl student, a boy, get one less mark and the scholarships are awarded to the two boys. The girl is denied the scholarship because she is a girl. What is your view on that? Do you think that type of discrimination is valid?

**Mr. Bailey:** These types of awards should be based on whether the students earned them, not whether they are a boy or a girl.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any comments from the floor?

**Mr. Bailey:** Mesdames and gentlemen I would like to thank Mr. MacGuigan for his presentation. I am sorry, did you want to make a comment? All right, go ahead. I did not have your hand in time, would you please go to the microphone and give us your name.

**Ms. Leah Bailey:** Is my first name good enough?

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, we need your full name.

**Ms. Bailey:** That is my daughter.

**Hon. Member:** Is your second name going to change?

**Ms. Leah Bailey:** You understand, all right. My name is Leah Bailey, I just happen to be Mr. Bailey's daughter.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I ask you spell your first name?

**Ms. Bailey:** L-E-A-H.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** All right.

**Ms. Bailey:** Going back to the rights of a person and the public property and all those things you were talking about, dad, the man over there cornered you and made you ...

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You are discussing your remarks to the Chairman and I do not want I was cornering anyone.

**Ms. Bailey:** I am sorry, Mr. Chairman. He cornered me and made him admit that he was entirely in violation of the rights of personal property over supremacy. This is something I was not clear on. I was led to understand that a person's rights are supreme as long as they do not offend any other people's rights. I

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Je suis curieux de connaître vos vues sur les droits des femmes en particulier. Je vous donnerais un exemple. Disons qu'un garçon et une fille obtiennent des résultats égaux et qu'un troisième étudiant, un garçon, obtienne un résultat moindre et que les bourses soient octroyées aux garçons. On refuse la bourse à la jeune fille parce qu'elle est une jeune fille. Qu'en pensez-vous? Cette forme de discrimination vous semble-t-elle légitime?

**M. Bailey:** L'octroi de ces bourses devrait se vanter sur le fait que l'étudiant les a ou non méritées, et non pas sur le fait qu'il est ou non une fille ou un garçon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** L'assistance a-t-elle quelques observations à faire?

Mesdames et messieurs, je voudrais remercier M. Bailey pour le mémoire qu'il a présenté. Je regrette, vouliez-vous faire une observation? Très bien, allez-y. Je n'ai pas vu votre main se lever, allez-y, je vous prie, et nommez-vous au micro.

**Mlle Leah Bailey:** Mon prénom suffit-il?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, il nous faut vos deux noms.

**M. Bailey:** C'est ma fille.

**Une voix:** Votre nom de famille va-t-il changer?

**Mlle Leah Bailey:** Vous avez bien compris. Mon nom est Leah Bailey. Il se trouve que je suis la fille de M. Bailey.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Comment, je vous prie, épelez-vous votre premier nom?

**Mlle Bailey:** L-E-A-H.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien.

**Mlle Bailey:** Pour en revenir aux droits d'une personne et de leur propriété publique et de toutes ces choses dont vous parliez, vous avez été coincé et on vous a obligé ...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous vous adressez au président et je ne crois pas que j'aie coincé qui que ce soit.

**Mlle Bailey:** Pardonnez-moi, monsieur le président. Il a acculé mon père et l'a obligé à admettre qu'il était tout à fait en faveur des droits de la propriété personnelle au dessus des suprêmes. C'est un point sur lequel je n'étais pas fixé. J'avais cru que les droits d'une personne étaient suprêmes, aussi longtemps

*[Text]*

wondered if you would clarify that a little more for me. Do you understand what I mean?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think I get your point, yes.

**Miss Bailey:** Could you comment on that please.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do you want to comment on that?

**Miss Bailey:** Please.

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, after such an endearing question, as I understood the gentlemen who questioned me I believe he qualified his statement by saying that property rights were a supreme right providing this property did not interfere with the individual rights of any other individual. That was my understanding of his question and it was on that basis I agreed with him.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Bailey. I am sorry, another question.

**Mr. John Cochrane:** This was, I suppose I should say, rather an amusing experience to sit and listen to this because it is the sort of thing that I have heard a lot of, and which still does not quite make sense to me. What is an attempt to define freedom as if freedom were something that existed outside of something? In other words, freedom by itself means something. Freedom by itself does not mean anything. Freedom to do something means something and this is what you would have us establish. You would have us try to establish freedom without trying to define what we mean by freedom. The result is that when you try to tie it down to something concrete, it always comes up, freedom to exploit other people. This is essentially what happens when you carry the logic of freedom without any distinguishing marks. Freedom to me is meaningless. Freedom of speech means something to me. Freedom to choose what job I want to do and where I want to work is something that means something to me. Freedom to exploit, in essence is what your proposals come out to in the end. They have to come out to that in the end because you do not define it and that means the freedom to exploit will always develop out of it. I understand what that means and I reject it. I regard freedom as being relative and I think it is something you are going have to learn and governments will have to accept, that freedom is a relative thing, not something that you can define out of a dictionary.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Bailey?

*[Interpretation]*

qu'ils n'entrent pas en choc avec les droits des autres personnes. Pourriez-vous, s'il vous plaît, m'éclaircir un point particulier, comprenez-vous ce que j'entends?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que si.

**Mlle Bailey:** Voulez-vous sur ce point me fournir des observations?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voulez-vous sur ce point présenter vos observations?

**Mlle Bailey:** Je vous en prie.

**M. Bailey:** Monsieur le président, si j'ai bien compris les personnes qui me questionnaient, elles ont je crois appuyé leur argumentation en disant que les droits de propriété ne contrecarrent pas les droits individuels de tout autre individu. C'est ce que j'ai compris de vos questions et c'est de cette façon que j'ai convenu avec ce qu'il me disait.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup monsieur Bailey. Autre question, pardon.

**M. John Cochrane:** Il est plutôt amusant d'entendre cette argumentation parce que c'est déjà chose connue et qui continue à m'échapper. Qu'est-ce que cette tentative de définir la liberté comme s'il s'agissait de quelque chose d'extérieur? En d'autres mots, la liberté en soi, ne signifie rien. Pouvoir faire quelque chose, signifie quelque chose et c'est ce qu'il nous faut établir. Vous voudriez que nous établissions les libertés sans essayer de déterminer ce que nous entendons par là. Résultat: quand nous essayons de rattacher ces libertés à quelque chose de concret, nous en venons toujours à cette conclusion, la liberté d'exploiter d'autres chances. Voilà, essentiellement, ce qui est produit quand vous menez à fond l'argument de la liberté sans discrimination. Pour moi, la liberté n'a aucun sens. La liberté de parole signifie quelque chose pour moi. La liberté de choisir le lieu et l'emploi que j'occuperai signifie quelque chose pour moi, la liberté d'exploiter est celle à quoi, éventuellement, aboutissent les propositions. Et il en est ainsi parce que vous ne définissez pas ce que vous entendez par la liberté. Ceci signifie que la liberté d'exploitation a toujours. Je sais ce que cela veut dire, et je le rejette. Pour moi, la liberté est un concept relatif et c'est à quelque chose qu'il nous faut apprendre et que les gouvernements auront éventuellement à maîtriser, en ce que la liberté est quelque chose de relatif, et non pas quelque chose que l'on peut définir en foi d'un dictionnaire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Bailey?



te]

r. Bailey: I take issue with that statement very nitely. To begin with, what I was talking about freedom as it applies to the constitution and to nments. If an individual is going to be free, in the e that he is free from government control that is point. The second point is that I do not believe a economic system, as I advocate, gives anyone the t to exploit anyone else. I outlined in my brief people deal with one another on voluntary means, ong as people deal with one another on voluntary ns, how can you be exploiting anyone? For that on I would have to reject your statement, sir.

Joint - Chairman (Mr. MacGuigan): I might just I think in fairness to the questioner, Mr. Bailey, was suggesting that when the government restricted ebody's freedom, it was not for the government's ), it was for somebody else's sake. So this limita- of freedom of some people was for the purpose of nding the freedom of some other people. Perhaps is too philosophical a dialogue to enter into at this t of the afternoon and unless there are further ements, I will thank Mr. Bailey and call the next ss. Thank you Mr. Bailey.

r next witness is to be Mr. Weiss, I am not sure her he is in the audience or not. Is he here? Mr. Weiss, a former alderman of the City of on.

Mr. Weiss is not present, may we have Dr. Naidu e University of Brandon.

Mr. Weiss does not appear before we are finished, ve that Dr. Naidu will be the last witness. After I think we will be able to invite you all to coffee I is being prepared in the Green Room, just le the door. It will be ready in about 30 minutes derhaps that will be about the time our committee e adjourning.

ies and gentlemen, I would like to call on our witness, Dr. M. V. Naidu, who is a professor in epartment of Political Science at Brandon Uni- ey.

M. V. Naidu (Head, Department of Political e, Brandon University): Mr. Chairman, thank r this opportunity to present a few ideas, there een quite a few points noted, but I believe I bout ten to twelve.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Fifteen mi- minutes.

Naidu: The Chairman is in a generous mood. I ry very briefly to comment on some aspects

### [Interprétation]

M. Bailey: Je m'élève nettement contre cette déclaration. D'abord, je parlais de la liberté en autant qu'elle a trait à la constitution et aux gouvernements. Si un particulier doit être libre, au sens qu'il échappe à la maîtrise du gouvernement, c'est une chose. La deuxième chose, c'est que je ne crois pas en un système économique libre, comme je l'ai dit, qui conférerait à quiconque le droit d'exploiter son semblable. J'ai expliqué dans mon mémoire que les gens traitent avec d'autres à titre volontaire. Tant qu'il en sera ainsi, comment concevoir l'exploitation? Aussi, en vertu de ce raisonnement, il me faut rejeter votre déclaration, monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Permettez-moi d'ajouter que, en toute justice à l'égard de celui qui posait la question, monsieur Bailey, il suggérerait que lorsque le gouvernement limite la liberté de l'individu, ce n'est pas à son profit, c'est pour le profit de quelqu'un d'autre. Donc, cette restriction de la liberté de certaines gens se faisait aux fins d'augmenter la liberté d'autres gens. Peut-être cette présentation est-elle un peu trop philosophique pour cadrer dans nos discussions de cet après-midi et, s'il n'y a pas d'autres commentaires, je remerciais M. Bailey et prierais le prochain témoin de se présenter. Merci, monsieur Bailey.

Notre prochain témoin est M. Weiss, dont j'ignore s'il est parmi nous présentement.

Est-il ici? M. David Weiss, ancien magistrat de la ville de Brandon.

S'il n'est pas présent, pouvons-nous entendre M. Naidu de l'Université de Brandon?

Si M. Weiss ne se manifeste pas avant que nous en ayons fini, je crois que M. Naidu sera notre dernier témoin. Après quoi, je crois que nous pourrions inviter toute l'audience à un café.

Mesdames et messieurs, il me fait plaisir de vous présenter notre prochain témoin M. M.V. Naidu, qui est actuellement professeur à la facultés des sciences politiques de l'université de Brandon.

M. M. V. Naidu (directeur de la Faculté des sciences politiques de l'Université de Brandon): Monsieur le président, je vous remercie de l'occasion que vous me fournissez de vous présenter quelques unes de mes idées; j'en ai quelque dix ou douze dont j'aimerais à vous faire part.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous avez 15 minutes.

M. Naidu: Vous êtes généreux. Je vais essayer de vous présenter une vue aérienne de certaines questions

*[Text]*

which I wanted to develop. I will limit myself, therefore, to certain outstanding comments in the mimeographed sheets which I have distributed. There are some parts which are not ready.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** If you would like us to incorporate any parts of this unread into our minutes, we will be quite pleased to do that.

**Dr. Naidu:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** As long as you designate the parts.

**Dr. Naidu:** Yes.

**Mr. McQuaid:** On a point of order, was the whole brief incorporated in our minutes?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We could make the whole brief an appendix but the difficulty is if the witness picked out bits and pieces to give orally then it rather affects the integrity of the whole thing. I do not know if we would reprint the whole thing at the end, but if there were some particular section we could then print it as an appendix. If he is not going to do the whole thing, perhaps we could print the whole thing as an appendix, that might be the simplest way of doing it.

**Mr. McQuaid:** As it has been submitted to us in the form of a brief formally, I thought we could take it as being his submission. Now, he is commenting more or less on his submission.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is right.

**Mr. McQuaid:** I would like to see the brief itself appended to the minutes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We can do it that way Mr. McQuaid, thank you.

**Dr. Naidu:** Thank you, I appreciate that suggestion.

Mr. Chairman, maybe in consonance with what was being said a few minutes ago, I would concentrate on certain facets of rights that I want to talk about. Briefly stated I may define "right" as a guarantee that society provides to individuals to pursue certain activities in consonance with general welfare. Therefore, the very definition of right is a social, relative concept.

*[Interpretation]*

que j'espérais vous exposer. Je m'en tiendrai donc à certains commentaires importants qui figurent dans les feuilles minéographiées que je vous ai distribuées. Certaines parties, je ne suis pas préparé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si vous voulez nous annexions quelque partie que ce soit de votre argumentation à notre procès-verbal, nous serons heureux de le faire.

**M. Naidu:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pourvu que nous les désigniez.

**M. Naidu:** Oui.

**M. McQuaid:** J'en appelle au Règlement, ce mémoire a-t-il été tout entier incorporé dans notre procès-verbal?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pourrions faire de tout ce mémoire une annexe, mais la difficulté c'est que le témoin en a tiré des passages qu'il citera oralement, et qui compliquent la tâche de nous assurer l'intégrité du texte dans son ensemble. Je ne sais pas si nous voulons reproduire tout le texte, ou s'il s'agissait d'un article en particulier, nous pourrions le reproduire en annexe. S'il ne reprendra pas tout le mémoire dans son ensemble, nous pourrions l'imprimer en entier en annexe, peut-être qu'il serait plus simple de procéder ainsi.

**M. McQuaid:** Vu que ce texte nous a été soumis d'abord sous forme d'un mémoire, nous pourrions croire en déduire qu'il s'agit du mémoire qu'il nous présente. Il se trouve donc à commenter plus ou moins son propre mémoire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est exact.

**M. McQuaid:** J'aimerais qu'on annexe le présent mémoire à l'ordre du jour.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous pouvons le faire, monsieur McQuaid, merci.

**M. Naidu:** Merci. J'apprécie cette suggestion.

Monsieur le président, en harmonie avec ce qui a été dit il y a quelques minutes, j'aimerais m'attarder sur certains aspects des droits dont je voulais parler. Brièvement, je pourrais définir les «droits» comme une garantie que la société offre aux citoyens de se livrer à certaines activités en rapport avec le bien-être général. Aussi, la définition même du droit est une définition

[e]

the implication sometimes when we talk about is in terms of absolute rights. There are no rights. It is at the most a myth or a hypothetical postulate. Further, implied in this approach of rights is the myth of natural inalienable rights. I reject that too, because are, I repeat, a social relative concept.

usual statement in bills of rights are the classical incements or pronouncements on freedom of and assembly and religion and so on and so To me, some of these things have to be restated context of the modern industrialized societies technological societies we live in. Therefore, from point of view, I think the real threats to individual freedoms, in modern societies have to be interpreted in terms of the political parties, the role of political parties, pressure groups, business, labour and professional monopolies, monopoly mass media and the influence of money in politics and the effects of law on legal procedures.

democracy is to be meaningful, then the things really threatened in the conduct of democracy are the concepts of judicial procedures which are supposed to channel social grievances. These have not only cumbersome but in modern parlance want to modern times.

another channel of expressing mass feeling in social communication, and today the mass communication that is controlled by a few individuals has destroyed this possibility, more or less. Then the third which controls our modern life is the role of monopolies that control the markets with which they the price system, the wage system, and the consumption problems, and leave little or no freedom to the individual. So if we have to reconstruct freedom in a meaningful sense, we should guarantee to the individual not only rights against government, which is the traditional notion, but also rights against nongovernmental institutions.

political parties today have become synonymous with democracy because parties nominate candidates, parties run campaigns, parties choose Parliament, parties decide programs, parties decide when to vote, who should vote, how members should be elected and in short it is party democracy, and until

### [Interprétation]

sociale et relative. Mais les implications qu'on en tire parfois s'expriment en termes de droit absolu. Or, il n'y a pas de droit absolu. Il s'agit là tout au plus d'un mythe ou d'un postulat hypothétique. En outre, compris dans cette façon d'approcher les concepts absolus des droits, et le mythe des droits naturels, droits inaliénables. Je les rejette également, parce que les droits sont, je le répète, qu'un concept social relatif.

La déclaration que l'on trouve habituellement dans les Déclaration de droits est à l'effet que les annonces classiques ou les déclarations à l'égard de la liberté de parole et de tenir des assemblées et de religion, etc. A mon avis, certaines de ces choses doivent être rétablies à la lumière des sociétés industrielles modernes et technologiques au sein desquelles nous vivons. Aussi, en me plaçant sous cet angle, la menace véritable contre la liberté individuelle dans les sociétés modernes doit être interprétée en fonction des parties politiques, le rôle des partis politiques, des groupes propres à exercer des pressions, les affaires, le travail et les monopoles professionnels, les monopoles, les médias d'information des masses et le rôle ou l'influence que joue l'argent dans la politique ainsi que les concepts juridiques sur les procédures légales.

Si la démocratie doit encore signifier quelque chose, alors la principale menace qui existe de nos jours à son sujet c'est le principe sur lequel sont basées les procédures judiciaires qui sont sensées canaliser les griefs d'ordre sociaux. Non seulement ces rouages sont devenus encombrants mais, il ne sont plus adaptés aux temps modernes.

Une autre voie qui permet, dans notre société, d'exprimer ce que ressent le public c'est le moyen qui consiste en communication publique, mais de nos jours, ce moyen est contrôlé par quelques personnes ce qui annule plus ou moins les possibilités qu'ont les gens de faire connaître leur opinion. Un troisième facteur qui dirige notre vie moderne ce sont les monopoles qui contrôlent les marchés, le système des prix, le système des salaires et la consommation et il reste par conséquent très peu ou pas du tout de liberté à la personne. Par conséquent, si vous voulez reconstruire la liberté il faudrait garantir au particulier non seulement les droits qu'il a à l'égard du gouvernement—ce qui est une motion traditionnelle—mais aussi les droits qu'il a à l'égard de certaines organisations non gouvernementales.

Les partis politiques de nos jours sont devenus synonyme de démocratie car ces derniers nomment les candidats, assument les campagnes électorales, choisissent les parlements, décident des programmes, décident du moment où l'on vote, des personnes qui devraient voter, de la façon dont les députés doivent



## [Text]

recently even the democratic structure of the party system was very seriously questioned. It is rather ironic that most constitutions which do function on the basis of parties have not even recognized the legality of political parties and have left them under the subterfuge of private organizations. It is high time that the constitutions recognized political parties as legal, public wings of the democratic function and also guarantee within the parties that the functions and the structures of the party, particularly the party finances, are made matters of public concern.

I know I am trying to alienate everybody possible, because I will have something to say on the journalists later. Even the Barber Commission appointed by the Parliament itself ended up in one very interesting statement when they said that party funds are shrouded in mystery, and I do not share the view of the Prime Minister when he suggests that party funds are still a private matter.

Secondly, and closely related to that, is the role of pressure groups. Pressure groups today run politics. Once again these are not really recognized under the law, except in some cases where we have regulations on lobbying. But these pressure groups do control not only the economic forces in society but also indirectly political forces, and therefore these have to be recognized, and in this context it may be pointed out that most writings on pressure groups refuse to see that pressure groups exist for certain vested interests in society. The poor nowhere have pressure groups. The poor only rise in revolt or become guerrillas. They never have the chance to organize pressure groups. But if the poor and underprivileged are supposed to be linked into the political process of democracy, then it would be worthwhile to let them be given the facilities to operate as pressure groups without allowing them to resort to the methods of guerrilla warfare or insurrection.

The monopolies have curtailed our democracy in very serious ways and I do not think that I would have to explain to most of you the concentration of businesses in the hands of a few groups, the concentration of the labour unions and also the professional organizations which control almost everything about their functioning, and the individual or the consumer or the citizen has very little chance to exercise his options. For example, in the Canadian context, some 183 major corporations control 40 to 50 per cent of the whole economy, and then there is the interlocking

## [Interpretation]

voter et, en résumé, notre démocratie est une démocratie de parti, et jusqu'à récemment, la structure démocratique même du système de parti était sérieusement remise en question. Il est plutôt ironique constater que la plupart des constitutions fonctionnent selon le système des partis n'en ont même reconnu la légalité et les ont laissés agir sous le couvert d'organisations privées. Il est grand temps que les constitutions reconnaissent les partis politiques comme partis légalement constitués, comme les organismes publics de la fonction démocratique et aussi qu'ils garantissent que leurs fonctions et leurs structures, particulièrement en ce qui concerne les finances, viennent des questions d'intérêt public.

Je sais que je suis en train de m'aliéner tout le monde car j'aurai aussi quelque chose à dire aux journalistes plus tard. Même la Commission Barber nommée par le Parlement lui-même a terminé ses travaux par une déclaration très intéressante lorsqu'elle a déclaré que les fonds des partis étaient entourés d'un mystère et je ne suis pas d'accord avec le premier ministre lorsqu'il prétend que les fonds des partis restent une question d'ordre privé.

En deuxième lieu, et en étroite corrélation avec la première question, nous avons le rôle que jouent les groupes de pression. De nos jours, ce sont ces derniers qui dirigent la politique. A nouveau, ces groupes ne sont pas reconnus par la loi sauf dans certains cas où il existe des règlements concernant les manœuvres de couloir. Mais ces groupes de pression contrôlent non seulement les forces économiques de la société mais aussi indirectement les forces politiques et, par conséquent, il leur faut les reconnaître et, dans ce contexte, je ferais remarquer que la plupart des articles concernant les groupes de pression refusent de reconnaître l'existence de ces groupes dans le cas de certains intérêts acquis par la société. Les pauvres ne disposent pas de groupes de pression; et tout ce que ces derniers peuvent faire, c'est de se révolter ou de faire des guérillas. Donc, si l'on veut que les pauvres et les personnes désavantagées soient impliqués dans le processus politique d'une véritable démocratie, alors il vaudrait le peine de leur fournir les moyens de constituer des groupes de pression.

Les monopolies ont restreint notre démocratie d'une façon très sérieuse, et je ne crois pas qu'il soit nécessaire que je vous explique le processus de la concentration des entreprises entre les mains de quelques groupes, la concentration du syndicat et aussi le fait que les organisations professionnelles contrôlent à peu près tout ce qui entre dans le cadre de leur fonctionnement; et par conséquent, la personne, le participant ou le consommateur ou le citoyen a peu de possibilités d'exercer son choix. Par exemple, dans le contexte canadien, quelque 183 sociétés importantes contrôlent

e]

between all the directorships and boards, the insurance companies, the manufacturing companies and so on and so forth. This really boils down to the studies that have been made. In particular *The Vertical Mosaic* study by Porter at Carleton reveals a great deal of the problem of how thousands of citizens in Canada control most of the economy and run it according to their policies and

Therefore, freedom of the consumer is really a myth, freedom of the worker to dictate his wage is a myth, freedom of collective bargaining is losing its real meaning and at the same time professional organizations have destroyed the freedom of people to choose or to refuse professions and exercise. Labour unions, with their principles of closed shops or devices of this nature have undermined the freedom of labour.

In short, big business and big labour have created the fundamental problems of society, which ultimately boil up in big government. Usually the logic is put the other way round, that big government creates the problem. I briefly suggest that it is the other way round. Big government is the logical and inevitable outcome of big business, big labour, big transportation, big mass media and all this other paraphernalia of a technical society.

I would like to make a brief comment on certain of our legal systems and the court systems we have. If law is the court system is to be a very meaningful instrument in channeling political problems of society, it is high time that necessary changes are brought about. For example, in the concepts of wrongs that we have. A person who steals \$10 from a gas station attendant, proportionately speaking, receives a much more serious punishment than a bank president who embezzles thousands of dollars or the national chain store that does price-fixing and gets away with a fine of \$500. So there is a great deal of irrelevancy and out-of-date notions of what is right, just as in medieval times the fellow who stole a loaf of bread was hanged, and the fellow who robbed the country was made a general or something else.

We have to redefine the concepts of rights and wrongs. We have to redefine the concepts of punishment. We have to redefine the role of jails. The old medieval notion that jails are supposed to be places for

### [Interprétation]

de 40 à 50 p. 100 de toute l'économie et il y a aussi ce système d'emboîtement qui existe entre toutes les directions et les conseils, les banques, les assurances, les agences des fabrications, etc. Pour résumer, on trouve cette situation exposée dans des études telles que *The Vertical Mosaic* faite par Porter, à Carleton, qui indique comment quelques milliers de citoyens du Canada contrôlent la plupart de l'économie et la dirigent selon leur politique et leurs objectifs.

Par conséquent, la liberté du consommateur est un mythe, la liberté du travailleur pour imposer son salaire est un mythe, la liberté des négociations collectives perd son sens exact; et d'un autre côté, les organisations professionnelles ont supprimé la liberté des gens concernant leur choix ou leur entrée dans les professions ou l'exercice de ces dernières. Les syndicats avec leurs principes des ateliers fermés ou de moyens similaires, ont détruit la liberté de la population active.

En résumé, les grosses entreprises et les importants syndicats ont créé ces problèmes fondamentaux de la société qui aboutissent finalement des gouvernements importants. D'habitude, on indique le processus à l'inverse c'est-à-dire que les gouvernements importants créent le problème. Je prétends que c'est l'inverse qui se produit. Les gouvernements importants sont le résultat logique et inévitable de l'existence des entreprises importantes, des organisations du travail importantes, des moyens de transport importants et des moyens de communication massive importants et de tous ces autres attirails d'une société technique.

J'aimerais parler brièvement de certains systèmes juridiques et des systèmes de tribunaux dont nous disposons. Si nous voulons que la loi et le système des tribunaux constituent des instruments ayant un sens, dans l'optique de la canalisation des problèmes politiques de notre société, alors il est presque temps de les réformer. Par exemple, dans le domaine de la conception des torts tels que nous les considérons à l'heure actuelle, une personne qui vole \$10 par exemple à une station d'essence est quelques fois punie beaucoup sévèrement qu'un président de banque qui commet des détournements pour des milliers de dollars ou que des magasins à succursales dans tout le pays qui établissent des prix fixes qui s'en tirent avec des amendes de \$1,500 dollars. Par conséquent, il y a là des contradictions et des notions périmées en ce qui concerne la justice, comme au temps du moyen âge où la personne qui volait une miche de pain était pendue ou celle qui volait le pays était nommée général ou quelque chose comme cela.

Il faut, par conséquent, redéfinir les notions de droits et de torts. Il nous faut redéfinir les notions de peines, de même que le rôle des prisons. L'ancienne notion voulant que les prisons soient des endroits où

## [Text]

seeking vengeance or retribution is absolutely anachronistic and uncivilized. Now jails must become the instruments of reformation and rehabilitation.

Similarly the court system should become not merely easily accessible to the people, which it is not. In fact after a hundred years of the Canadian federal system we are now talking about legal aid. Legal aid in getting the legal services and also the capacity to pay fees are an absolute travesty of any kind of right thinking in the rule of law where people cannot even have an opportunity to go to a court of law and seek redress, and therefore they have to operate outside the framework of the existing scheme.

With reference to the question of political rights, if democracy is to be made meaningful, then not only should the political parties be democratized and their funds and functions made a public concern—and guarantees must be provided in the Constitution to this effect—but guarantees of free and fair elections also must be given which, of course, implies not the usual slogans, but it means that money is not going to be an important factor in deciding elections, and that about a few thousand people shall not run political systems. In fact, I would like to suggest property qualifications for candidates, a negative property qualification. Those who earn more than a certain amount of wealth should be disbarred or disqualified from seeking public office. For example, if you put a ratio of national per capita income, say \$3,000 in Canada, anybody who earns more than 10 times or 15 times that, or whatever figure you can agree upon, should be disbarred from becoming eligible as a candidate. The number of people, according to the statistics we have, who earn more than \$15,000 in Canada is about 6,600. So these 6,600 people should not disenfranchise the rest of the society.

On the other hand, the rest of the society can agree that there are innumerable talents in the society beyond these 7,000 people who have dedication, knowledge, and experience, and who can be good politicians, and also there is the fact that wherever economic power and political power become concentrated, freedom is threatened. Where psychological and social power is integrated with political power, freedom is threatened. Where in the name of freedom a few individuals can control systems, then democracy becomes an oligarchy of the aristocracy.

## [Interpretation]

s'exerce la revanche ou le châtement est tout anachronique et contraire à la civilisation. Les prisons doivent devenir des moyens de réforme et de réhabilitation.

De même, les systèmes des tribunaux devraient être plus accessibles aux gens en général. En fait, après trente ans de système fédéral au Canada, nous mençons à parler de l'assistance judiciaire. L'assistance judiciaire pour se procurer des services judiciaires, même que la capacité de payer des honoraires constituent une parodie dans l'optique du principe de la règle de droit où l'on considère que les gens n'ont même pas la possibilité de se présenter à un tribunal ou de chercher à obtenir réparation et par conséquent, qu'ils doivent agir en dehors du cadre du système existant.

En ce qui concerne les droits politiques, si l'on veut que la démocratie ait un sens, alors non seulement il faudrait-il que les partis politiques soient démocratisés et que leurs fonds et leurs fonctions soient d'un intérêt public, il faut que des garanties soient prévues dans la Constitution à ce sujet et aussi que l'on garantisse que l'on tienne des élections libres et justes, ce qui naturellement implique que l'argent ne sera pas un facteur important en ce qui concerne le résultat des élections et que ce ne sera pas quelques milliers de gens qui dirigeront les systèmes politiques. En fait, je préconiserais que les conditions concernant l'éligibilité pour les candidats soient des conditions positives : que ceux qui gagnent plus d'un certain montant ou qui ont plus d'un certain montant de richesses soient exclus des postes publics; qu'ils ne puissent se présenter aux élections. Par exemple, si vous prenez la proportion nationale en ce qui concerne le résultat des élections, soit \$3,000 au Canada, toute personne qui gagne plus de dix fois ou quinze fois ce montant, ou tout autre chiffre que soit le chiffre que vous acceptiez, devrait être exclue comme candidat. Le nombre de personnes gagnant plus de \$15,000 au Canada est d'environ 6,600. Par conséquent, ces 6,600 personnes ne devraient pas priver du droit de vote le restant de la société.

D'autre part, le reste de la société est d'accord à dire qu'il y a d'innombrables talents qui existent en dehors de ces 7,000 personnes, c'est-à-dire qu'il y a d'innombrables personnes qui ont la vocation, les connaissances et l'expérience voulues pour faire de bons politiciens et pour dire que lorsque leurs pouvoirs économiques et leurs pouvoirs politiques sont libérés, la liberté est menacée. Lorsque le pouvoir psychologique et le pouvoir social sont intégrés au pouvoir politique, la liberté est menacée. Lorsque, au nom de la liberté, un petit nombre de personnes peuvent contrôler les systèmes, la démocratie devient une oligarchie de l'aristocratie.



te]

would suggest, therefore, that no political party or individual should be allowed to spend any personal or funds on election campaigns. On behalf of the public or the society, time or the opportunity for limited exposure on mass media must be paid at public expense, and a very small amount should be allowed for personal expenses for the candidates. In most democracies the principle has been adopted, but as politicians you all know that you do want to cut your own throats and make laws to do so. But there should be a new definition of crime and "crimes against democracy", and anybody who transgresses these limitations of law should have very serious penalties, not merely being disallowed to sit in the Chamber for a day or two, or not merely a \$100 or \$1,000 penalty, but very serious enforcement, *ipso facto* enforcement of penalties for those who contravene these regulations, because public officials should be like Caesar's wife, above suspicion,

There is another great myth that there are private lives and personal morality. There is no such concept. Morality is public. Personal acts there are, but morality is for the society. Therefore, this axiom is wrong, or the contradiction in terms of private life from which politicians or public officials can be exempted is wrong. A public official's life must be an open book for the public, and therefore his personal fortune and his personal morality should be as much the concern of the society.

Let me speak about educational and cultural rights. There are some who may not agree that the feeling of one part of the Canadian population in reference to the French minority is a very genuine one, for various historical reasons I need not go in to, and one-third of the population is a substantial size of a society to be concerned with. To me, language is a sound system, the mores sounds you can identify with meaning, matter it is for the society. Therefore, as a measure to provide the feeling of identity, bilingual policies have been initiated or certain guarantees that are in the Constitution must be maintained and strengthened, along with the possibility of further educational rights in other languages when there are substantial minority groups.

### [Interprétation]

Par conséquent, je préconise qu'aucun parti politique ou qu'aucun particulier n'ait le droit de dépenser des fonds personnels ou des fonds du parti lors d'une campagne électorale. Au nom du public ou de la société, le temps ou le choix du moment où l'on fera une certaine propagande limitée par les moyens des communications aux masses, doit être fourni aux frais du public, et un petit montant d'argent doit être attribué aux candidats pour leurs dépenses personnelles. Dans la plupart des démocraties, ce principe a été accepté, mais vous savez tous, à titre d'hommes politiques, que vous ne voulez pas vous couper la gorge vous-mêmes et faire des lois en ce sens. Mais il devrait y avoir une nouvelle définition du crime qui serait «crime contre la démocratie» toute personne qui enfreindrait ces lois devrait être punie sévèrement non pas seulement en étant exclue de la Chambre pour un jour ou deux ou non pas seulement en devant acquitter des amendes de \$100 ou de \$1,000 mais il devrait y avoir de très sévères mesures coercitives qui devraient leur être appliquées *ipso facto* car les fonctionnaires publics devraient être comme la femme de César, au-dessus de tout soupçon.

Il y a un autre important mythe qui veut qu'il y ait des fortunes privées et une moralité personnelle. Ce concept n'existe pas. La moralité est quelque chose de public. Les actes peuvent être personnels, mais la moralité concerne la société et par conséquent, cet axiome est faux et on ne peut dire que les politiciens ou les fonctionnaires publics puissent être exemptés de moralité privée. La vie des fonctionnaires doit être exposée au public et par conséquent, leur fortune personnelle et leur moralité personnelle devraient intéresser énormément la société.

Je voudrais parler des droits à l'éducation et à la culture. Certaines personnes ne sont pas d'accord pour dire que les sentiments d'un tiers de la population canadienne, pour parler de la minorité canadienne-française, soient authentiques, pour différentes raisons historiques dans lesquelles je ne voudrais pas entrer; mais un tiers de la population constitue une partie importante de notre société et nous intéresse. Mais quant à moi, je considère que la langue constitue un système sain et que plus il y a de sons que vous pouvez déterminer, auxquels vous pouvez donner une signification mieux cela vaut pour la société. Par conséquent, je considère que ceci constitue une mesure en ce qui concerne les sentiments d'identité, en ce qui concerne les politiques bilingues à mettre en œuvre ou en ce qui concerne certaines garanties à maintenir dans le cadre de la Constitution et à renforcer et aussi en ce qui concerne la possibilité d'accorder d'autres droits au point de vue éducation dans d'autres langues dans les cas où il y a des groupes de minorité importante.

## [Text]

Mass media is a point I would like to come to now. Freedom of the press and freedom of expression are the traditional concepts described in the context of democracy. But today these have to be redefined. Freedom of the press today has simply become the freedom of the press owner. The freedom of the press must be restituted to the people. Let me simply illustrate the point. Today if a citizen wants to write to a newspaper, and the newspaper does not want to publish it, there is absolutely no remedy for it. If a television station or radio station does not want to give an expression to a certain individual's views, there is no remedy at all, and therefore papers which shape our life are mass media.

The impact of mass media is the thing I must emphasize. Today we not only eat, drink, dress, think, feel, act, and fear as the media suggest, but the very meaning of democracy has been very gravely threatened by the mass media, the one subject on which we have paid the least attention. A few individuals run the whole psychological aspects of society on which there are no regulations whatsoever, and therefore I would suggest a kind of news agency or news media like the CBC also in the field of journalism, which I may call, for the sake of convenience, Canadian newspaper service, if you want, and this must provide the full and free opportunity for the people to express themselves. Besides that, I have some brief suggestions for temporary measures too, and that is that in every paper a certain quantity of the production or in every radio and television station a certain amount of time must be allotted for the people where no editor or publisher or owner can deny the right for the people to express themselves, but that this time or this space is allotted without any editorial control for the people to express themselves as they want. And, of course, on their editorial pages, the papers or broadcasters will have the right to say what they feel like. I want to make this distinction, the difference between news and views. I submit that we do not have newspapers: we have only viewspapers. Every reporter, whether prepared for it or not, whether equipped for it or not, whether he is learned in the subject or not, is editorializing the news. I have had long arguments with my journalistic friends. They think this is old-fashion dichotomy. I would like that old-fashioned dichotomy. Let there be news which is purely objective, and this become a fundamental right to be able to get the facts of news and then be able to make your own judgments on the issue.

## [Interpretation]

Les moyens de communication publique constituent une autre question que je veux traiter maintenant la liberté de la presse et la liberté d'expression sont des principes traditionnels dans le contexte de la démocratie. Mais il faudrait de nos jours les redéfinir. Nos jours, la liberté de la presse est simplement devenue la liberté du propriétaire du journal. Il faut restituer cette liberté au peuple. Par exemple: si de nos jours un citoyen veut écrire à un journal et que le dernier refuse de la publier, il n'y a rien à faire. Si une station de télévision ou de radio ne veut pas exposer un point de vue d'un particulier, il n'y a rien à faire. Par conséquent, les journaux qui déterminent les faits de notre vie sont des organes d'information.

Je voudrais insister sur l'influence des organes de formation: de nos jours, non seulement nous ne pensons, nous buvons, nous nous habillons, nous respirons, nous agissons et craignons selon ce que nous suggèrent les organes de la formation mais ces derniers ont grandement menacé la démocratie elle-même: le sujet sur lequel nous ne nous sommes pas penchés. Un petit nombre de personnes influencent tous les domaines psychologiques de notre société, domaines qui ne sont aucunement réglementés et, par conséquent, je préconiserais qu'on établisse aussi dans les domaines du journalisme, un genre d'organisme s'occupant des nouvelles tel que Radio-Canada, organisme que je dénommerais le service des journaux canadiens. Si vous le voulez, et cet organisme devrait permettre aux gens de faire connaître leurs opinions d'une façon complète et d'une façon entièrement libre. En outre, je préconiserais aussi certaines mesures temporaires: soit que dans chaque journal une certaine place soit réservée, ou que chaque poste de radio ou de télévision consacre un certain montant de temps aux personnes pour que ces dernières puissent exprimer leurs opinions et que ni les rédacteurs ni les personnes qui font la publication ni les propriétaires ne puissent empêcher ces dernières de le faire. Et, naturellement, les journaux et les radios diffuseurs auront le droit aussi d'exprimer leurs opinions. Je voudrais établir la distinction entre les nouvelles et les opinions. Je prétends que nous avons à l'heure actuelle des journaux qui nous fournissent des nouvelles mais des journaux qui sont tendancieux, et qui expriment des points de vue par n'importe quel journaliste, qu'il soit compétent ou non dans le sujet, donne sa version des nouvelles. J'ai longuement discuté de ceci avec mes amis journalistes. Ces derniers pensent que c'est là une ancienne sorte de dichotomie que je préconise et cependant c'est ce que je voudrais: qu'il y ait des nouvelles qui soient données d'une façon purement objective et nous aurons le droit fondamental celui de pouvoir obtenir des nouvelles objectives et ensuite de pouvoir porter nos propres jugements sur la question en cause.

te]

en I would also suggest two certain aspects on the of militarism in society, which to me is another threat to freedom. Under the rule-of-law system, British tradition, the concept of civilian supremacy is not very clearly spelled out as in the American one, but it may be desirable in the Constitution to spell this out so that occasionally a defence minister like Mr. Hellyer does not have to take special precautions to see that his navy commanders do not say what they want to. Secondly, by militarism I also refer to the whole philosophy in which physical force and resort to violence is glorified, worshipped to, preached, and given a pre-eminence. In any democratic society, because democracy is essentially a nonviolent system, this has to be minimized in every conceivable way. It is a rational, nonviolent system where we say it is better to yap, than to wage war.

15

Therefore, any emphasis in the system where private individuals can arm themselves and form vigilante groups or protesters that resort to violence, like some peace seekers who attacked Mr. Trudeau when he came to Vancouver and spit on him, the most peaceful peace marchers or the hateful peace marchers, or the violent non-violent marchers, these are the very roots that destroy and sap away this trend towards democracy. But the business of guns, the business of military discipline, the business of military expenditure—the so-called industrial military conflicts which Mr. Eisenhower pointed out—the only right thing he ever made, and the credit must go to the writer—that is a very serious threat to the society.

There are some of the fundamentals which we can incorporate in the Constitution and give a new meaning to what freedom is. These are the new threats to democracy—monopoly, money in politics, undemocratic parties, uncontrolled pressure groups, militarism in society, and over all, the lack of feeling that democracy is a rational, optimistic, humanitarian philosophy.

Thank I have taken more than the time you wanted, Chairman. If there are any questions I shall be glad to answer them.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor Naidu. Ladies and gentlemen, I have four questions. Considering that it is now 5.20 p.m., I would like to make that the limit of the number of

## [Interprétation]

D'un autre côté, je voudrais indiquer deux aspects du rôle du militarisme dans notre société qui constitue, à mon avis, une autre menace sérieuse à notre liberté. En vertu du système du principe du droit de la tradition britannique, le principe de la suprématie civile n'est pas clairement indiqué comme cela est le cas dans le système américain, mais il pourrait être souhaitable de le définir dans la Constitution afin qu'éventuellement, un ministre de la Défense tel que M. Hellyer, n'ait pas à prendre certaines précautions spéciales pour s'assurer que ses commandeurs de la marine ne soient pas obligés d'élever la voix et d'indiquer quels sont leurs désirs. En deuxième lieu, lorsque je parle de militarisme, je me réfère à toute cette notion qui dans la société signifie que l'on utilise la force physique et que l'on a recours à la violence, la notion que l'on inculque, que l'on adore, que l'on prêche, que l'on préconise. Dans toute société démocratique, car la démocratie est essentiellement un système de non-violence, et ceci doit être mis en évidence de toutes les façons possibles, il faut promouvoir la non-violence.

Par conséquent, tout ce qui dans le système permet aux individus privés de s'armer et de former des groupes de protestataires qui recourent à la violence, comme certains des groupes recherchant la paix qui se sont attaqués à M. Trudeau, lorsqu'il est allé à Vancouver et qui ont craché sur lui, tous ces groupes de marcheurs qui ne sont pas pacifiques, doit être supprimé car ce sont là les racines de ce qui détruit le sens de la démocratie. Mais l'entreprise de canons, les affaires de disciplines militaires, les dépenses militaires, les conflits que l'on désigne comme militaires-industriels qu'avait indiqués feu M. Eisenhower—la seule déclaration juste qui n'est jamais faite, et dont le crédit doit être donné aux nègres—constituent une menace sérieuse pour la société.

Voilà quelques points fondamentaux que nous pouvons incorporer dans la Constitution et qui permettront de donner une nouvelle signification à la liberté. Voilà quelles sont les nouvelles menaces pour la démocratie: le monopole, l'argent en politique, les parties non démocratiques, les groupes de pression non contrôlés, le militarisme dans la société, et surtout le sentiment que l'on a que la démocratie n'est pas un système logique, optimiste et humanitaire.

Je crois que j'ai pris plus de temps que vous ne vouliez, monsieur le président. Si on veut me poser des questions, je serais heureux d'y répondre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur le professeur Naidu. Mesdames et messieurs, il y a quatre personnes qui veulent poser des questions. Compte tenu du fait qu'il est 5h 20, je limiterai le nombre des



## [Text]

questioners, and then after these four gentlemen have asked their questions, to invite further and final comments from the floor. First, Senator Grosart.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I am sure that with most of those present here I would say that I share the lofty sentiments of Professor Naidu. However, I would have to say that I find his suggestions for the practical application of them in a constitution rather highly unrealistic. Indeed I would wonder whether he has had very much practical experience in any of the areas in which he is making his recommendations. I doubt if he has had much experience in the newspaper business, in political parties, in trade unions or in some of the other areas he discusses.

For example, he suggests that there be a limitation on the income of a man who can run for Parliament. He has suggested several levels, the minimum of which would, of course, mean that the present Prime Minister of Canada would not have been able to be a candidate. As a Conservative, I suggest that this is an indication of the unreality and impracticability of some of these suggestions.

There is then in the field of journalism a suggestion that we write into the Constitution a requirement that no editor may express a partisan viewpoint. This is a specific suggestion that should go into the Constitution. I wonder how the Professor reconciles this with the concept of freedom of speech.

What he is saying is that nobody writing in any newspaper, and presumably commenting on TV, may be partisan. If he can find a way to define partisanship in a Constitution, he is a better man than I.

There is a suggestion here that there should be a right to a minimum standard of education, with which most of us would agree. I wonder if the Professor would suggest the minimum be the standard that was granted to him. Should it be a B.A. or an M.A., LL.B., LL.M., and PhD? Should everybody have that right?

There is also a suggestion, again speaking to my point of the unrealism of some of the suggested applications of these high sentiments, that there should be a guarantee of education. The exact words are "in any language to any linguistic group". I would ask him if he is really seriously suggesting that at public expense there should be schools set up guaranteeing the right up to whatever minimum standard he has in mind of any Canadian to be educated completely in any language that he chooses.

## [Interpretation]

personnes à ces quatre personnes et après que dernières auront posé leurs questions, je demande l'assistance de présenter d'autres et derniers commentaires. Tout d'abord, monsieur le sénateur Grosart, vous avez la parole.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, je suis sûr qu'avec la plupart des personnes présentes ici, je partage le noble sentiment de M. le professeur Naidu. Toutefois, je dirais que ces propositions en ce qui concerne leur application pratique dans le cadre de leur intégration dans la Constitution, me semblent être quelque chose de très peu réaliste. Je me demande si l'auteur a eu quelque expérience pratique dans les domaines dont il parle au sujet desquels il fait ces recommandations. Je me demande s'il a eu beaucoup d'expérience dans le domaine des journaux, des partis politiques, des syndicats et dans quelque autre domaine de ce genre.

Par exemple, il préconise d'établir une limite de revenu de la personne qui pourrait se présenter comme candidat au Parlement. Il préconise plusieurs niveaux, dont le moins élevé éliminerait de la compétition le présent premier ministre du Canada. À titre de conservateur, je crois que nous voyons l'indélicatesse de certaines de ces propositions sont irréalistes et impraticables à mettre en application.

Dans le domaine du journalisme, il préconise d'écrire dans la Constitution une disposition qui nous inscrivons dans la Constitution une disposition voulant qu'aucun rédacteur n'exprime d'opinion partisane personnelle. Je me demande comment M. le professeur réconcilie cette notion avec le principe de la liberté de la presse.

Il voudrait que les personnes qui écrivent dans les journaux ou qui font des commentaires à la télévision ne prennent pas parti. S'il trouve une façon de définir ce que constitue le fait de prendre parti dans le cadre d'une constitution, il est plus habile que moi.

Il préconise aussi un minimum d'éducation obligatoire, ceux avec lequel nous sommes tous d'accord. Je me demande si M. le professeur propose ce minimum soit le niveau qui lui a été fourni. Est-ce qu'il doit être un bachot, une maîtrise, un doctorat? Est-ce que tout le monde devrait avoir ce droit?

Une autre proposition qui, à mon point de vue, n'est pas réaliste, c'est celle qui concerne une garantie d'éducation: le terme exact qu'il a donné est: «en toute langue, tout groupe linguistique». Je voudrais lui poser cette question: prétend-il sérieusement qu'on l'on devrait établir, aux frais du public, des écoles garantissant à tout Canadien qu'il pourra recevoir une éducation entièrement faite dans la langue qu'il choisit jusqu'à ce niveau minimum qu'il a à l'esprit?

te]

le Professor also suggests that the Constitution should legislate—because the Constitution does legislate—that all “editorial writings should not be sided.” I am quoting the exact words. I wonder if as in mind some numbers. Should they be two-sided, three-sided, four-sided, five- or six-sided? He says it should not be one-sided. Perhaps he is going to set a maximum limit.

There is also the suggestion that “no privately-owned news medium should be permitted to cater to more than 100,000 consumers.” Does this mean that where television stations must be restricted and we must have some kind of iron curtain dropped around them, and that we will prosecute anybody who is found to be number 100,001? It is absurd.

There is right of access suggested here: that no newspaper editor or owner should be allowed to refuse to publish any letter or any communication. It is absurd. Every newspaper would have 1,000 pages. Who is going to pay for it? As the Professor is suggesting, we should have a certain number of newspapers, 1,000 pages each, published daily, containing every letter, every suggestion that anybody wishes to make.

What does suggest, by implication, that anybody will have access to a TV microphone. Where are we going to find the time? Surely he will realize that you are going to have to have a police state to control the masses of people who will want to come and assert their right at any given time to address the public—limited, of course, to 100,000 listeners—any time he likes to.

There are other matters, but I would be very interested in the kind of wording Professor Naidu would see used in a Constitution to work—again these suggestions—into a practical Constitution.

One of the guarantees, for example, is the “right to work” and again these are the exact words used. Does Professor Naidu mean the right of anybody to work if it does not belong to a union certified through collective bargaining? Collective bargaining is another thing, he suggests. I wonder if he will tell us how he would reconcile the right to work with the right to collective bargaining.

In the Constitution, Professor Naidu suggests, should be the word “unreasonable lockouts.” Perhaps he will give a definition of “reasonable lockouts.” I will leave it to you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Grosart. Perhaps I might ask the witness to

### [Interprétation]

Le professeur préconise aussi que la Constitution devrait légiférer—car la Constitution légifère—afin que «tous les articles rédigés n'expriment pas une seule opinion». Je cite les mots exacts. Je me demande s'il veut fixer quelques chiffres. Est-ce qu'il faudrait qu'il y ait deux façons de voir, trois façons de voir, quatre, etc.? Il indique qu'il ne faudrait pas qu'il y ait une seule façon de voir. Peut-être pourra-t-il nous donner une limite maximum?

Une des propositions aussi avancée par M. le professeur, c'est qu'«aucun organisme d'information ne devrait s'occuper de plus de 100,000 consommateurs». Est-ce que ceci signifie que les stations de télévision devraient être restreintes à un certain auditoire et qu'il faudrait établir quelque rideau de fer autour des téléspectateurs et qu'il faudra poursuivre tout spectateur qui constitue le 100,001 téléspectateurs? C'est absurde.

On suggère un droit d'accès ici, qu'aucun rédacteur ou propriétaire de journal n'ait le droit de refuser de publier une lettre ou une communication. C'est absurde. Chaque journal aurait 1,000 pages. Qui en défrayerait le coût? Si nous suivions les propositions de M. le professeur, il faudrait que nous ayons un certain nombre de journaux de 1,000 pages chacun publié quotidiennement, et contenant chaque proposition que chacun voudrait faire.

Il préconise, par voie de conséquence, que chacun aurait accès à un microphone de télévision. Où trouverions-nous le temps? Il doit certainement se rendre compte qu'il nous faudrait un cordon de polices pour contrôler la queue des gens qui voudraient s'adresser au public—limité —à 100,000 téléspectateurs—

Il y a encore d'autres questions mais je serais bien curieux de savoir quel est le libellé que le professeur Naidu préconise que nous utilisions pour concrétiser ces nobles sentiments et les intégrer dans une constitution qui pourrait s'appliquer.

L'une des garanties, par exemple, est celle: «du droit au travail» et à nouveau ici ce sont les termes exacts utilisés. Est-ce que M. le professeur Naidu veut dire le droit pour chacun de travailler lorsqu'il n'appartient à un syndicat accrédité par négociation collective? La négociation collective est un autre droit qu'il préconise. Je me demande comment il veut concilier le droit au travail avec le droit à la négociation collective.

La Constitution, le professeur Naidu le préconise devrait interdire: «les lockouts non raisonnables». Peut-être qu'il pourrait nous donner une définition de ces termes. J'en reste là, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur le sénateur Grosart. Peut-être puis-je demander au té-

## [Text]

answer this in as generalized a form as possible. I think Senator Grosart has asked as many questions as there were points in the paper and I do not think we could stay here long enough for the two of you to dialogue over all of the questions that he has asked, but perhaps in a generalized form you could give your views on these points.

**Senator Grosart:** I will keep quiet. There will be no rebuttal from me.

**Professor Naidu:** I am glad the Senator has asked questions which I wanted some of you to ask me. With the limited time I will briefly go through them.

First, as I suggested in the beginning in the first paragraph of the brief, I was essentially interested in bringing certain constitutional concepts, but I have given some other aspects to illustrate the scope and nature of it since we need subordinate legislation. Therefore, not every word that I have written I am suggesting must go into the Constitution. I hope he has read the first paragraph.

**Senator Grosart:** The only instances that I indicated were where you had said this should be written into the Constitution. I omitted the subordinates.

**Professor Naidu:** You promised no rebuttal.

**Senator Grosart:** There is a difference in parliamentary practice between a rebuttal and the right not to be misconstrued.

**Professor Naidu:** I will also point out that where you have chosen certain of my words, you have missed some other words in the same paragraph.

First, my experience. I have some experience in parties, I have some experience in trade unions, I have some experience in journalism.

The next point, you would have lost the services of the Prime Minister. I realize that, but I am suggesting there are many more potential Trudeaus in society who will never, never have any such opportunity. I am not prepared to believe that Canada can produce only one Trudeau.

Partisan viewpoint about papers. I suggested in the paper that editorial policies during the election cam-

## [Interpretation]

moins de répondre à tout ceci sous une forme générale autant que possible. Je crois que le sénateur Grosart a posé autant de questions qu'il y en avait dans le document et je ne crois que nous pourrions si suffisamment longtemps ici pour permettre un dialogue entre vous deux au sujet de toutes les questions que le sénateur a posé mais peut-être pouvez-vous me donner vos points de vue sous une forme générale.

**Le sénateur Grosart:** Je ne rejeterai pas ce que vous direz.

**M. Naidu:** Je suis heureux que M. le sénateur Grosart ait posé des questions que je voulais entendre de la part de certains d'entre vous. Brièvement, je vais les passer en revue.

Tout d'abord, comme je l'ai indiqué au début du premier paragraphe du mémoire, je voulais essentiellement mettre en évidence certains principes constitutionnels, mais j'ai indiqué d'autres aspects des questions pour illustrer l'étendue et la nature des principes puisque nous avons besoin d'établir une législation subordonnée. Par conséquent, je ne comprends pas que chaque mot que j'ai écrit doit être intégré dans la Constitution. J'espère qu'il a lu le premier paragraphe.

**Le sénateur Grosart:** Les seuls exemples que vous avez donnés étaient ceux où vous aviez dit qu'il fallait l'écrire dans la Constitution. J'ai passé sous silence les subordonnés.

**M. Naidu:** Je vous avais promis de ne pas réfuter ce que je dirais.

**Le sénateur Grosart:** Il y a une différence entre la pratique parlementaire, entre une réfutation et le droit de ne pas être mal interprété.

**M. Naidu:** Je vous ferais aussi remarquer que si, d'une part, vous avez cité certains de mes mots, il y a d'autres que vous avez omis dans le même paragraphe.

Tout d'abord, parlons de mon expérience: j'ai une certaine expérience des partis, j'ai une certaine expérience des syndicats et une certaine expérience du journalisme.

Ensuite, vous dites que vous auriez perdu les services du premier ministre. Je me rends compte de cela et je préconise qu'il existe, au sein de la société, beaucoup d'autres Trudeaus en puissance qui n'auront jamais cette possibilité qui leur sera offerte. Je ne crois pas que le Canada ne puisse produire qu'un Trudeau.



te]

n should not be partisan, if you read that a little fully. To illustrate the point, there is not a single essential paper in Canada that you can point out to that has ever endorsed, for example, an NDP candidacy. You simply cannot.

me hon. Members: No, no, no.

Professor Naidu: I am not talking of party papers, I am not talking of party organs, which are very limited. I am talking of the general circulated newspapers. I would very much be interested to find out . . .

Mr. Gibson: Read the *Toronto Star*.

Professor Naidu: Maybe I will have a chance to explain that.

minimum standard of education—I simply suggested minimum standard because the implications I have in *praescriptus* concepts; that is, the laws later will describe in a given context what these details of tests minimum or maximum should be.

The question was raised about reasonableness. In legal parlance, the test of reasonableness is applied in a given context under given circumstances. I could not have elaborated in great detail about some of these general implications.

As far as editorials are concerned, I mentioned that during the campaign they should not be one-sided so that the electorate gets a chance to be exposed to different points of view. There are some groups which will never get a chance to explain their point of view. I do not care what group it is.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I wonder, Professor Naidu, if I could ask you, rather than going by point through Senator Grosart's litany of errors—you are, of course, expanding on what you said originally, but as I understood it he made certain general charges against you, especially the fact that your proposals on the whole were not realistic. I wonder if you could address yourself to that point rather than to the others, which I think he meant as examples.

Professor Naidu: What is realistic? I would love to have a definition of that.

### [Interprétation]

Parlons de l'esprit de partis, des opinions exprimées dans les journaux. Je préconise que dans les journaux la ligne de conduite au point de vue rédaction au cours d'une campagne électorale, soit dénuée de partialité, de préjugé, si vous lisez ceci avec un peu d'attention. Pour administrer cette questions, vous ne pouvez pas me citer un journal ayant de l'influence au Canada qui n'ait jamais entériné, par exemple, la candidature d'un membre du parti démocratique national. Cela ne se peut tout simplement pas.

Des voix: Ce n'est pas vrai.

M. Naidu: Je ne parle pas de journaux du parti, d'organisme du parti lesquels sont très limités. Je parle de journaux à diffusion générale. J'aimerais bien trouver. . .

M. Gibson: Lisez le *Toronto Star*.

M. Naidu: Peut-être, aurais-je la possibilité d'expliquer ceci.

En ce qui concerne les normes minimums d'éducation: j'ai simplement préconisé ceci car c'est la loi qui plus tard prescrira, dans un contexte donné, quels seront les détails de ces normes, quel en sera le minimum ou le maximum.

On a soulevé le problème de savoir ce qui serait raisonnable d'imposer. Juridiquement parlant, ceci dépend du contexte donné dans des circonstances données. Je n'aurais pas pu entrer dans de nombreux détails en ce qui concerne certaines de ces conséquences en général.

En ce qui concerne les articles de journaux, j'ai indiqué qu'au cours d'une campagne électorale, ces derniers ne devraient pas être entachés de partialité afin que les sélecteurs aient la possibilité d'exprimer des points de vue différents. Il y a des groupes qui ne pourront jamais exposer leur point de vue, qui n'en auront jamais l'occasion. Quels seront ces groupes, cela m'est égal.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je me demande, M. le professeur Naidu, si, plutôt que de reprendre point par point toute la litanie d'erreurs du sénateur Grosart—si vous pourriez nous expliquer sur l'accusation qu'il a portée contre vos propositions soit qu'elle n'était pas réaliste.

M. Naidu: Que signifie les termes «non réaliste»?

## [Text]

Senator Grosart: Mr. Chairman, on a point of order. I think it is only fair to allow Professor Naidu to answer these things point by point and he is doing very well. I do not think it is fair to leave my comments on the record without giving him an opportunity to answer them.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If that is the view of the Committee I am certainly prepared to allow Professor Naidu to continue in the fashion in which he was.

Professor Naidu: Thank you, sir, thank you very much. We got to restricted circulation. The biggest scourge of present set-up of mass media I hinted at is the monopoly situation. One-paper cities—I have bundles of statistics to provide for your satisfaction who controls what and how the whole system works. By the monopoly press I simply mean that this has to be some way undermined. The only justification that anybody can rationally offer in favour of the existing situation is that technically it is good, mechanically it is necessary, and profitably it is desirable. But today the mass media should not be run for profit. They have become the backbone of democracy, the very premise on which democracy stands, and should not be subjected to private profiteering. That is my presupposition.

What I am suggesting, therefore, is fragmentation of this monopoly so that greater variety and real competition come up in publications and editorials. Therefore, I am not going into the details of how a TV station can monitor only 100,000 people when there are mechanical possibilities. Let us not forget the tremendous technological revolutions that are taking place. There may be a lot of things that we, at the moment, think are inconceivable which may be possible in the next 10 years, if not earlier.

With right to work, I suggest once again he missed other alternatives I was talking of in the same context. That is the right to a decent living, by which I mean a certain amount of food, clothing, shelter, medical care and education, which even the Charter of Human Rights has recognized as a basic minimum. Then again the Senator will ask me what is this minimum? To which I will again reply, this will be decided in the given context by authorities of the society in implementation of the constitutional promise.

I also suggested how you can get these minimum necessities. One would be money. Even Mr. Stanfield has been talking about a minimum income, which is one way of meeting the problem. But I suggest it is not a desirable way. The guarantee of a minimum income may develop tendencies of laziness, parasitism, "getting something for nothing", in the accepted

## [Interpretation]

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, ra au règlement. Je crois qu'il n'est que juste permettre au professeur Naidu de répondre point point au sujet de mes critiques.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si c'est là le du Comité, je suis très certainement prêt à perm au professeur Naidu de procéder ainsi.

M. Naidu: Merci, monsieur, merci beaucoup. Nous étions arrivés à diffusion restreinte. La plus grande calamité qui résulte des organes d'information qu'ils existent actuellement c'est cette situation monopole. J'ai quantité de statistiques pour prouver qui contrôle quoi et comment le système fonctionne. La seule justification que l'on peut logiquement fournir en ce qui concerne la situation qui existe c'est que sous l'aspect technique elle est bonne, sous l'aspect mécanique elle est nécessaire, sous l'aspect profit elle est souhaitable. Mais de nos jours, les organes de diffusion ne devraient pas être exploités en vue de faire du profit. Ces derniers sont devenus l'épine dorsale de la démocratie, la même de la démocratie et ils ne devraient pas servir à faire des profits privés. C'est là ce que je présuppose.

Ce que je préconise par conséquent, c'est la fragmentation de ce monopole afin de permettre une plus grande diversité et une concurrence effective dans le domaine des publications et des articles de journaux. Par conséquent, je n'entrerai pas dans les détails qui ont à savoir comment une station de télévision pourrait s'occuper seulement de 100,000 personnes; n'oublions pas les progrès fantastiques au point de vue technologique qui ont lieu. La quantité de choses qui paraît impossible à l'heure actuelle mais qui dans 10 ans, sinon plus tôt, le seront.

En ce qui concerne le droit au travail, je dirais un nouveau que le sénateur a omis de parler de certaines autres solutions de rechange que j'exprimais dans le même contexte. Il s'agit du droit de vivre d'une façon convenable c'est-à-dire d'avoir un certain montant d'argent, de vêtements, un abri, de soins médicaux et d'éducation que même la charte des droits de l'homme reconnaît comme étant un minimum fondamental. A nouveau, monsieur le sénateur me demandera quel est ce minimum? Et à nouveau je répondrai que ceci sera déterminé par les autorités dans un contexte donné dans le cadre de la mise en application de la Constitution promise.

Je préconise aussi comment on pourrait obtenir ce minimum de choses nécessaires. L'une de ces choses c'est l'argent: même M. Stanfield a parlé d'un revenu

e]

[Interprétation]

qual parlance, and besides that, the purchasing power of money can always be undermined the next day. You gain \$50, and the next day the bread price goes up by 50 cents. So the purchasing power of money itself, is not enough unless you accept that with the minimum guarantees of income you are prepared to control wages and prices.

On the other hand, I would suggest that to meet that situation, even society supplying the commodities of basic needs may be a better way than giving minimum income guarantees.

Reasonable lockouts—again the test of reasonable is usually left to a definition at a given time. I have covered your points.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I call on Andrew Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I find it extraordinarily gratifying to be asked to ask questions of a witness like this, who has given us such stimulating remarks in a few moments at the end of a session. However, I want to confine myself to two points.

As suggested to me right through his paper that he has too much faith in written constitutions. I agree with almost all the objectives he puts out, but how are we going to establish by a written constitution the right to a decent standard of living? How are you going to regulate the parties, which are voluntary organizations and should remain voluntary organizations? I can see that by legislation you should, and I think we will, regulate the spending of money in elections and thereby help to democratize our party system.

As put to the witness that he has, in his very stimulating paper, suggested a whole series of things that are not really capable of being put into effect by written constitutions. There is far too much faith in paper on that particular method.

My last point I would like to make is by way of a protest and that is that it seems to me that he is drifting up to the philosophy which he has proclaimed when he suggests that men beyond a certain income level of income should be debarred from the political system. This is making a cast of people, and this is entirely wrong. Surely the problem he

minimum, ce qui est une façon de traiter le problème. Mais je dirais que ce n'est pas une façon souhaitable de traiter ce problème: la garantie d'un revenu minimum pourrait porter à la paresse, au parasitisme, à obtenir quelque chose pour rien et d'autre part le pouvoir d'achat de l'argent peut toujours être saboté demain. Vous pouvez gagner \$50 et demain le prix du pain peut monter de 50¢. Par conséquent, le pouvoir d'achat de l'argent lui-même ne suffit pas à moins qu'en plus des garanties minimums des revenus, vous seriez aussi préparés à établir un contrôle des salaires et des prix.

D'autre part, je dirais que pour faire face à ce genre de situation, il vaudrait mieux avoir une société qui fournirait les produits nécessaires pour les besoins fondamentaux plutôt que de fournir un revenu minimum.

Parlons des «lockouts non raisonnables»: à nouveau ici on définira ces termes à un moment donné. Je crois que j'ai répondu à toutes vos objections.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Me permettez-vous de passer la parole à M. Andrew Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je trouve qu'il est très frustrant que l'on me demande de poser des questions à un témoin tel que le nôtre qui nous a fourni des remarques si propres à la réflexion à la fin d'une session. Toutefois, je me limiterai à deux points.

A mon avis, dans tout ce document, il met trop de confiance dans les constitutions écrites. Je suis d'accord avec à peu près tous les objectifs indiqués mais comment allez-vous établir dans une constitution écrite le droit à un niveau décent de vie. Comment allez-vous réglementer les parties qui sont des organisations bénévoles et devraient rester des organisations bénévoles? Je puis concevoir que par la législation vous puissiez, et je l'espère, nous le ferons, réglementer les dépenses d'argent au moment des élections et, par voie de conséquences aider à démocratiser notre système de partis.

Je prétends que le témoin a, dans son document très inspirant, préconisé toute une série de mesures qui ne peuvent être mises en application au moyen de constitution écrite. Il y a trop de confiance mise, dans ce document, en cette méthode particulière.

En dernier lieu, je dirais qu'il me semble qu'il n'applique pas les principes qu'il a proposés lorsqu'il indique que les personnes ayant au-delà d'un certain niveau un négatif de revenu devraient être exclues du système politique. Ceci est un principe entièrement faux, il n'y a pas de doute que le problème dont il traite pourrait être mieux résolu si on limitait les



## [Text]

deals with could be more adequately dealt with if the expenditures in campaigns were limited so that wealthy men would not have great advantages over other men. But to suggest that they should be made pariahs and not allowed to run I suggest is unworthy of the principles that he has espoused in his speech.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Brewin. Professor Naidu.

**Professor Naidu:** Mr. Chairman, first I concur in your concept that the written parts of legislation are no guarantees. For that matter, in any kind of situation, the definition of law, the definition has changed; it is not merely the letter of the law but the practice of the law. In fact, there is no such dichotomy in the strict sense. Whenever we talk of constitution, we are talking essentially in the preconceived notion of a paper document.

## • 1735

Constitution is what has been called a living constitution and therefore, takes into account practices, judicial precedents, and people's ultimately vigilance. As a statesman once said, "The ultimate price of freedom is eternal vigilance of the people". But there are other things in addition to your suggestions in respect of legislative aspects which could be accomplished. I wanted to develop the concept of education in society. I will put it very briefly.

Today the term "education" has come to mean technical training, today education has come to mean facts and statistics, today education has come to mean a licence for economic income. I take a broader view of the term "education". Education is of the soul, is of the mind, is a building of an attitude to evaluate. The guarantees of freedom of democracy in a society lies in this attitude of people. I go back to the basic concept that democracy is a rational system. Therefore how you think and evaluate is a guarantee of a democratic philosophy. Connected with this is my feeling that mass media today has become, whether we want it or not and whether we like it or not, the chief instrument of education. We all know that it just takes dentine to get your boy. As the owners of the mass media will say, they are giving what the people want, which is partly true. The other part is that they are creating a taste in the people of what they should want and, therefore, certain improvements in the mass media could also create the proper mental and psychological framework, which alone can guarantee the meaningfulness of any written statements.

Now let us talk about wealthy men. I knew this would be raised as a very important question. One

## [Interpretation]

dépenses des campagnes électorales de façon à ce les gens riches ne puissent posséder de grands avantages par rapport aux autres personnes. Mais dire ces derniers devraient être des parias et ne pas permettre de se présenter comme candidat, je pense que c'est faire fi des principes qu'il a indiqués dans son discours.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Brewin. Monsieur le professeur Naidu.

**M. Naidu:** Monsieur le président, tout d'abord je suis d'accord avec votre principe soit que les parties écrites de la législation ne constituent pas des garanties. A ce sujet, dans tout genre de situation, la définition de la Loi, la définition de la Constitution a changé; elle n'est pas seulement la lettre de la Loi mais il s'agit de l'application de la Loi. En fait, il n'y a pas de dichotomie de ce genre dans le sens strict du mot. Dès que nous parlons de Constitution, nous parlons essentiellement d'une notion préconçue soit d'un document.

La constitution est ce que nous avons appelé une constitution vivante et, par conséquent, elle prend en compte des principes, des antécédents judiciaires et, au fin de compte, de la vigilance des gens. Un homme d'état a déclaré dans le temps: «le prix, en fin de compte, est qu'il faut payer pour obtenir la liberté» c'est une éternelle vigilance de la part des gens. Mais outre ce que vous préconisez, au point de vue législatif, il y a autre chose qui pourrait être accomplie. J'aimerais parler plus longuement du principe, de la notion d'hésitation dans la société. Je serai bref.

De nos jours, le terme «éducation» signifie une notion technique; de nos jours l'éducation est devenue synonyme de faits et de données statistiques, de nos jours l'éducation est devenue un permis en vue de tenir un revenu économique. A mon avis, l'éducation a une signification plus vaste. L'éducation c'est l'esprit, c'est l'établissement, l'adoption d'une attitude qui permet l'évaluation. Les garanties des libertés de la démocratie dans une société dépendent de l'attitude adoptée par les gens. J'en reviens à la notion fondamentale à savoir que la démocratie est un système logique. Par conséquent, la façon dont vous pensez et la façon dont vous faites l'évaluation des choses est la garantie de l'application de la notion de démocratie. En rapport avec cette assertion, pour les organes de diffusion sont devenus de nos jours qu'on le veuille ou non—l'instrument principal de l'éducation. Nous savons tous l'influence des organes de diffusion. Comme le disent les propriétaires des organes de diffusion, ils donnent ce que les gens veulent qui est vrai en partie. L'autre aspect de la question

ate]

ask if I am putting discrimination in reverse. The point is that no election right is an absolute right. We have age prescription and, if nothing else, they may be able to give up very soon if we develop I.Q. tests in a more scientific and dependable way in the near future. The whole concept of age will have to be abandoned. We may just say that there are some very capable people at 16 who are capable of being participants in a participatory democracy, or there are very capable people at 60. Therefore some of the concepts that we have accepted have been part of the society. The restrictions we are imposing today in the name of age, in the name of sanity, in the name of deposits for elections, in the name that women cannot vote or stand for some positions, or that certain racial, ethnic groups cannot be elected with a written or unwritten restrictions, are all process of social adjustment. Therefore prescribing a limitation on wealth as a bar from seeking office will in no way harm the society. I would only say that with the recognition of the difficulty this group has caused to society and the loss that society may feel, it would be much better for society to let economic power not concentrate with political power.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lachance, when Mr. Hogarth.

**M. Lachance:** Mr. Chairman, I would like to ask the witness how he reconciles his redefinition of punishment of wrongs and his philosophy of reformation and rehabilitation. Also, I would like to know if he has any suggestions about reformation and rehabilitation?

**Hogarth:** Mr. Chairman, my question is along the same lines and perhaps I could put it at the same time.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps Mr. Lachance will allow you to put it.

**Hogarth:** My problem is this. On page 3 of your report you say:

The old concept of revenge and retribution against the wrongdoers must be quickly given up in favour

### [Interprétation]

c'est qu'ils créent des goûts et persuadent les gens de certains besoins et, par conséquent, certaines améliorations des organes de diffusion pourraient aussi créer le contexte psychologique nécessaire qui, à lui seul, peut garantir que les déclarations écrites auront un sens.

Parlons maintenant des hommes riches: je savais qu'il s'agirait là d'une question importante on me demandera si je veux faire une discrimination à l'envers. La question est qu'aucun droit d'élection n'est un droit absolu. Nous avons une prescription quant à l'âge et il se peut que si nous mettons au point des tests d'intelligence d'une façon plus scientifique et plus fiable dans l'avenir, il se peut que la notion d'âge devra être abandonnée. Nous pourrions peut-être dire alors que certaines personnes sont très mûres à 16 ans et que d'autres ne le sont pas à 60. Par conséquent, certains des principes que nous avons acceptés sont un héritage. Les restrictions que nous imposons de nos jours dans le domaine de l'âge de la santé mentale, de dépôts fondamentaux en vue des élections, lorsque nous disons que les femmes ne peuvent pas voter ou prendre certains partis ou que certains groupes raciaux ou ethniques ne peuvent être élus selon des clauses écrites ou non écrites, tout cela fait partie d'un processus de rajustement politique. Par conséquent, si l'on prescrit une limite pour la richesse et que l'on exclut les riches au point de vue candidature, cela ne causera de tort à la société. Je dirais simplement qu'en évaluant la difficulté que ce groupe a causée à la société et la perte que la société pourrait ressentir, qu'il vaudrait mieux pour la société que le pouvoir économique ne soit pas concentré avec le pouvoir politique.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lachance, vous avez la parole puis ce sera le tour de M. Hogarth.

**M. Lachance:** Monsieur le président, je voudrais demander au témoin comment il concilie sa redéfinition des peines pour les actes mauvais et sa théorie de la réforme et de la réhabilitation. Je voudrais aussi savoir s'il préconise certaines mesures en ce qui concerne la réforme et la réhabilitation.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, ma question est dans le même ordre d'idée peut-être pourrais-je la poser en même temps.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être que M. Lachance vous permettra de la poser.

**M. Hogarth:** Voici mon problème. A la page 3 de votre mémoire vous indiquez:

L'ancienne notion de revanche et de châtimement pour les personnes délinquantes doit être rapide-

*[Text]*

of the humane concept of reformation and rehabilitation.

And at the bottom of page 2 you do not deal too humanely with chain store operators that happen to transgress your crimes against democracy. You say:

Redefinition of wrongs should naturally be followed by a redefinition of punishments; e.g., a misleading advertisement by a national chain store should not be punished with a ridiculous penalty of a \$1,500 fine. The large amount of stealing from millions of people and the penalty should amount to at least thousands, if not millions, of dollars as justifiable restitution to the victim citizens.

Then also in your discourse, dealing with what are now going to become crimes against democracy, such as politicians who spend a little bit over the allowed amount, you say that there should be very serious penalties for the transgressions of crimes against democracy. Why do you not give us politicians a little bit of this humane treatment that is suggested.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Lachance has said that these questions express the gist of his as well, so perhaps you can merge the questions of the two members when answering.

**Professor Naidu:** Mr. Chairman, the point on my choice of words is very well taken. Perhaps I could be given a second chance to state what I meant. In the context of penitentiaries I was using the concept of vengeance and retribution in a pure sense of criminal jurisprudence, and in the context of the politicians I was trying to suggest in the sense of their being responsible to the society in undermining certain democratic processes—if you can accept that kind of subtle distinction I am trying to propose. If I had more time perhaps I would have worded it better. The point is well taken. In fact, I may be very harsh in pointing out some things about the politicians, but if I had time I could present some ideas I have developed on why the politicians should be well taken care of. Unfortunately, I do not have that written up.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, I would like to know if the witness has any suggestions about rehabilitation?

**Professor Naidu:** Mr. Chairman, a simple example is a case of murder. So far the only concept of murder

*[Interpretation]*

ment abandonnée pour la remplacer par le principe humanitaire de la réforme et de la réhabilitation.

Au bas de la page 2, vous ne procédez pas d'une façon tellement humaine avec les opérateurs des magasins succursales qui commettent des crimes envers la démocratie. Vous déclarez:

La redéfinition des torts devrait naturellement être suivie d'une redéfinition des peines; par exemple, un magasin à succursales qui ferait de la publicité trompeuse ne devrait pas se voir imposer une amende ridicule de \$1500. Ce vol important qui souffert de millions de gens devrait être suivi d'une peine, d'une amende qui devrait au moins s'élever à des milliers, souvent des millions de dollars afin de constituer une restitution justifiable pour les citoyens victimes.

Puis, dans le cours de vos déclarations concernant les crimes qui devient maintenant des crimes contre la démocratie, tels que les politiciens qui dépensent un peu plus que les montants alloués, vous déclarez qu'il faut imposer des peines très sévères dans ces cas. Pourquoi n'indiquez-vous pas d'une façon un peu plus humaine comme vous l'avez préconisé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Lachance a déclaré que ces questions étaient l'essentiel de ce qu'il avait à dire aussi, peut-être pouvez-vous fusionner les questions de ces deux députés lorsque vous répondrez.

**M. Naidu:** Monsieur le président, en ce qui concerne le choix de mes mots je crois que l'argument est très bien fondé. Peut-être, on pourrait me permettre de mieux exprimer ce que je veux dire: dans le contexte des pénitenciers, je parlais de la notion de revanche et de châtiment dans le sens strict de jurisprudence criminelle, et, dans le contexte des politiciens, je voulais parler de leurs responsabilités vis-à-vis de la société. Quant au fait qu'ils savaient certains processus démocratiques si vous voulez bien accepter ce genre de distinction subtile que j'essaie de vous proposer. Si j'avais plus de temps, je pourrais peut-être m'exprimer en des mots qui seraient meilleurs. Vous avez raison en disant que c'est très dur en parlant de certains agissements des politiciens mais si j'avais eu le temps j'aurais pu vous indiquer certaines idées que j'ai élaborées quant à savoir pourquoi il faut s'occuper sérieusement du cas des politiciens. Malheureusement, je n'ai pas écrit cela.

**M. Lachance:** Monsieur le président, j'aimerais savoir si le témoin a quelque proposition à faire en ce qui concerne la réhabilitation?

**M. Naidu:** Monsieur le président, prenons par exemple le cas d'un meurtre. Jusqu'ici le principe est



te]

been that it was wrong and therefore an "eye for eye, a tooth for a tooth" was the concept. With all scientific knowledge and evidence we have now, believe that anybody who attempts murder, killing anybody or killing himself, is really a psychologically person. The argument is that the instinct of preservation is the strongest in man and no "mal" person will resort to this. Therefore, with a new kind of approach the criminal should not be asked to pay the penalty of life or death or atrophy in the jails, but provided with hospital or therapeutic care. So many experiments are being done at regard. This is what I mean by rehabilitation.

**Le Joint Chairman (Mr. McGuigan):** I will accept brief comments from the floor, if there are any.

**Senator Yusyk:** Mr. Chairman, on a point of order. I have had a very interesting discussion, we have some very interesting views, which would be while going into, but there is not all that time. However, I noticed here in his synopsis of suggestions he was to deal with the division of powers and the organization of federal, regional and municipal governments. Could I ask the witness why he has not mentioned these two aspects?

**Professor Naidu:** I feel guilty because of the lack of

**Senator Yusyk:** Would it be all right, Mr. Chairman, I asked him to submit in a brief form what he had intended to deliver under items 2 and 3?

**Joint Chairman (Mr. McGuigan):** Yes, Senator. It would not be possible for a further oral question, certainly we would be very pleased to receive further written submissions which Professor Naidu would like to make.

Are there any comments from the floor? If not, I would like to thank our last witness, Dr. Naidu, and to thank all of you that we have been grateful, first of all for your attendance and, secondly, for your participation. Perhaps it has been a long afternoon but I have sat through our hearing patiently. I hope you have found the brief and the discussion as interesting as we have.

The meeting is adjourned until 2.00 p.m. tomorrow at Saint-Boniface.

### [Interprétation]

«œil pour œil dent pour dents». Depuis que nous avons recueilli tous ces témoignages scientifiques et acquis toute cette science nous croyons que toute personne qui veut tuer quelqu'un ou se tuer elle-même est réellement malade de l'esprit. La raison invoquée c'est que l'instinct de conservation est le plus fort dans l'homme et qu'aucune personne normale aura recours à ce genre d'agissement. Par conséquent, dans cette nouvelle optique le criminel ne devrait pas simplement être condamné à mort ou condamné à s'atrophier dans les prisons mais on devrait lui fournir des soins d'hôpitaux, des soins ou des soins thérapeutiques. Par conséquent bien des expériences sont faites actuellement dans ce domaine. Voilà ce que je veux dire par réhabilitation.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je demanderais aux personnes présentes si elles ont de brèves commentaires à faire?

**Le sénateur Yusyk:** Monsieur le président, rappel au Règlement. Nous avons eu là une très intéressante discussion, on nous a présenté des points de vue très intéressants que nous aimerions approfondir mais nous n'en avons pas le temps. Toutefois, je remarque ici que dans son tableau de proposition, il était question de la division des pouvoirs et de l'organisation des gouvernements fédéral, régionaux et municipaux. Puis-je demander au témoin pourquoi il ne nous a pas présenté ces deux aspects?

**M. Naidu:** Je m'en excuse mais c'était parce que je n'avais pas le temps de le faire.

**Le sénateur Yusyk:** Aurais-je le droit de lui demander de nous présenter sous forme de mémoire ce qu'il avait l'intention d'exposer dans le cadre des articles 2 et 3?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, monsieur le sénateur. Bien que nous ne puissions continuer de vive voix, nous serions certainement très heureux d'accepter tout autre exposé écrit que monsieur le professeur Naidu voudrait bien nous faire parvenir.

Y a-t-il dans l'assistance des personnes qui veulent présenter des commentaires? Sinon, j'aimerais remercier notre dernier témoin, le professeur Naidu, et vous dire à tous que nous vous remercions, tout d'abord, d'être venus et en deuxième lieu, d'avoir bien voulu participer. Peut-être que cet après-midi a duré longtemps, vous avez fait preuve de patience; j'espère que vous avez trouvé ce mémoire et cette discussion tout aussi intéressante que nous.

La séance est levée jusqu'à demain après-midi à 2 h. à Saint-Boniface.



Second Session  
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la  
vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE  
of  
THE SENATE  
and of  
THE HOUSE OF COMMONS  
on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
du  
SÉNAT  
et de  
LA CHAMBRE DES COMMUNES  
sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator-Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

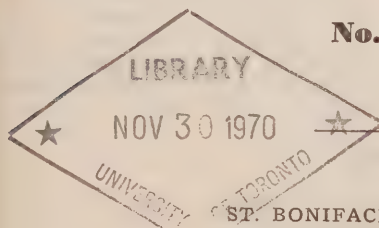
*Coprésidents*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 11**



ST. BONIFACE—MANITOBA  
ST-BONIFACE, MANITOBA

SUNDAY, SEPTEMBER 13, 1970

LE DIMANCHE 13 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

*(See Minutes of Proceedings)*

*(Voir Procès-verbaux)*



SPECIAL JOINT COMMITTEE  
on the  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
de la  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur

L'hon.  
Maurice Lamontagne

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

Mr. Mark MacGuigan  
M.P.—député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Langlois,

McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Allmand,  
Asselin,  
Breau  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,  
Fortin,

Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Marceau,  
McQuaid,

Nielsen,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Wooliams—(20).

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

[Text]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

SUNDAY, September 13, 1970.  
(15)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons met this day at 2:04 p.m. at the Norwood Legion Hall in St. Boniface, Manitoba. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present: Representing the Senate:* Senators Cameron, Fergusson, Grosart and Yuzyk.—(4).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler and Rowland.—(13).

*Also present: From the House of Commons:* Mr. Guay (St. Boniface).

*Witnesses:* Mayor Edward Turner, Mayor of St. Boniface; Mr. Michel Monnin, Vice-President, *Société Franco-Manitobaine*; Mr. Bernie Wolfe, Councillor and Vice-Chairman, *Metropolitain Corporation of Greater Winnipeg*; Mr. A. R. Kear, Professor, University of Manitoba; Mr. Harold Long; Mr. William Ross, Manitoba Elder, Manitoba Provincial Committee, Communist Party of Canada; Professor D. Rothney, Professor of History, University of Manitoba; Mr. Cam F. Osler and Leonard Kruger.

The Joint Chairman introduced His Worship Mayor Turner. Mr. Turner welcomed the Committee to St. Boniface and made a submission to the Committee on behalf of the City of St. Boniface. His Worship was questioned. During questioning, Mr. Auguste Dansereau made comments from the floor at the invitation of the Joint Chairman. The questioning of the witness was completed, Mr. Turner was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Monnin who made a submission to the

## PROCÈS-VERBAL

Le DIMANCHE 13 septembre 1970  
(15)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 2 h 04 de l'après-midi, au *Norwood Legion Hall* de St. Boniface (Manitoba). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cameron, Fergusson, Grosart et Yuzyk.—(4).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler et Rowland.—(13).

*Également présents: De la Chambre des communes:* M. Guay (St. Boniface).

*Témoins:* Son honneur le maire Edward Turner de St. Boniface; MM. Michel Monnin, vice-président de la *Société Franco-Manitobaine*; Bernie Wolfe, conseiller et vice-président, *Metropolitain Corporation of greater Winnipeg*; A. R. Kear professeur, Université du Manitoba; Harold Long; William Ross, chef de la division Manitobaine du Comité provincial du Manitoba, Parti communiste du Canada; G. O. Rothney, professeur d'histoire, Université du Manitoba; Cam F. Osler et Leonard Kruger.

Le coprésident présente son honneur le maire Turner. Celui-ci souhaite la bienvenue, à St. Boniface au Comité, et fait un exposé au nom de la ville de St. Boniface. Son honneur le maire est interrogé. Au cours de l'interrogatoire, M. Auguste Dansereau fait quelques commentaires sur l'invitation du coprésident. L'interrogatoire du témoin terminé, on le remercie et il se retire.

Le coprésident présente M. Monnin qui fait une déclaration devant le Comité et

Committee and was questioned. During questioning, Father Jean-Paul Aubry, Editor of "*Le Patriote*", and Miss Madeleine Bernier made comments from the floor at the invitation of the Joint Chairman. Later, the questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Bernie Wolfe who made a statement to the Committee and was questioned. Later, the questioning being completed, Mr. Wolfe was thanked and excused.

At 4:42 p.m. the Committee recessed for twenty minutes.

At 5:00 p.m. the Committee resumed.

The Joint Chairman introduced Mr. Harold Long. Mr. Long made a statement following which he was questioned. Later, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Professor Kear who presented a brief entitled "Potential Future Governmental Arrangements for the Canadian Capital Area". (See Appendix "N") Professor Kear summarized the contents of his brief and recommendations. The witness was questioned after which he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Ross. Mr. Ross made a statement following which he was questioned. Later, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Professor Rothney, who made a statement after which he was questioned. Later, the witness was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Osler who presented a brief entitled "Towards a More Effective Position for the West Within the Federal Parliament". (See Appendix "O") Mr. Osler made a summary and commented on the contents of his brief. Later, he was questioned following which he was thanked and excused.

est interrogé par la suite. Au cours de l'interrogatoire, le Père Jean-Paul Aubry, éditeur de la publication "*Le Patriote*", M<sup>lle</sup> Madeleine Bernier font quelques commentaires sur l'invitation du coprésident. L'interrogatoire du témoin terminé, on remercie et il se retire.

Le coprésident présente M. Bernie Wolfe qui fait une déclaration devant le Comité et est interrogé. L'interrogatoire terminé, on remercie M. Wolfe et il se retire.

A 4 h 42 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux pour une vingtaine de minutes.

A 5 h de l'après-midi, le Comité reprend ses travaux.

Le coprésident présente M. Harold Long. Celui-ci fait une déclaration et répond ensuite aux questions du Comité. Après avoir été remercié, il se retire.

Le coprésident présente le professeur Kear qui soumet un mémoire intitulé: "*Potential Future Governmental Arrangements for the Canadian Capital Area*". (Voir Appendice «N»). Le professeur Kear résume le contenu de son mémoire et ses recommandations. Le témoin est interrogé par les membres du Comité qui le remercient et lui permettent de se retirer.

Le coprésident présente M. Ross. Celui-ci fait une déclaration et répond ensuite aux questions du Comité. On le remercie et il se retire.

Le coprésident présente le professeur Rothney, qui fait une déclaration et est interrogé par la suite. Un peu plus tard, on remercie le témoin et on lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. Osler qui soumet un mémoire intitulé: "*Towards a More Effective Position for the West Within the Federal Parliament*". (Voir appendice «O»). M. Osler résume et commente le contenu du mémoire. Plus tard, il répond aux questions des membres du comité qui le remercient et lui permettent de se retirer.



The Joint Chairman introduced Mr. Kruger. Mr. Kruger made a statement. On completion of which he was thanked and excused.

On the invitation of the Joint Chairman Mr. Edward Spealton made a statement from the floor. Mr. Spealton was thanked.

At 7:50 p.m. the Committee adjourned Monday, September 14, 1970.

Le coprésident M. Kruger qui fait une déclaration, puis reçoit les remerciements des membres et se retire.

Sur l'invitation du coprésident, M. Edward Spealton fait une déclaration. On remercie M. Spealton.

A 7 h 50 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'au lundi 14 septembre 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*



[Texte]

[Interprétation]

## EVIDENCE

## TÉMOIGNAGES

(Recorded by Electronic Apparatus)

(Enregistrement électronique)

Sunday, September 13, 1970

Le dimanche 13 septembre 1970

1400

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, permettez-moi de me présenter. Je m'appelle Mark MacGuigan et je suis député de Windsor-Walkerville de la province d'Ontario. Je suis coprésident du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. C'est un très grand honneur pour moi et pour mes collègues de nous retrouver cet après-midi dans un des coins les plus vivants du Canada-français, pour examiner l'avenir de notre pays. Nous mènerons les débats comme nous le faisons au Parlement. Nous utiliserons officiellement, comme à Ottawa, les deux langues officielles du Canada. Je vais plus tard faire appel à mon collègue français, l'honorable Marcel Asselin qui vous dira quelques mots. Monsieur Asselin siège à la Chambre des communes depuis plus longtemps que les autres membres francophones du Comité.

Ladies and gentlemen, I welcome you to this public hearing of the Special Joint Committee on the Constitution of Canada. This Committee is charged with the responsibility of studying proposals which are made either by governments or by individuals concerning constitutional reform in this country.

We hold hearings in Ottawa for government and other experts and we are also circulating throughout the whole of Canada, through all the provinces and the territories, to hear the views which may be expressed by the citizens of this country. We are here to have a dialogue with you, and with that in mind we will encourage you to make comments on the briefs which are presented, or indeed to have time at the end of the afternoon, to comment on any other aspect of the Constitution which you would like to raise.

Unfortunately, there is only one microphone, which will be available to you from the floor and it will be necessary for you to go around to this microphone over here. If you do not proceed to that microphone, not only may you not be heard but your words will not be recorded. Perhaps I should explain that as a committee of Parliament, all of the

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen. Allow me to introduce myself. I am Mark MacGuigan, member for Windsor-Walkerville in Ontario. I am co-chairman of the special joint committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada. It is a great honour for me and for my colleagues to be here this afternoon in one of the most lively parts of French Canada to discuss the future of our country. We will carry on our debate today as if we were in Parliament. We will, of course, as we do in Ottawa, use the two official languages of Canada. Later, I will call upon my french-speaking colleague, the hon. Marcel Asselin who will say a few words. Mr. Asselin has been a member in the House of Commons longer than the other French-speaking members of the Committee.

Mesdames et messieurs, je vous souhaite la bienvenue à cette séance publique du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Il incombe au Comité d'étudier les propositions faites soit par les gouvernements ou par des particuliers au sujet de la réforme constitutionnelle au pays.

Nous tenons des séances à Ottawa pour le gouvernement et les autres experts et nous nous rendons dans toutes les provinces et les territoires du Canada afin d'entendre les opinions que peuvent exprimer les citoyens du pays. Nous voulons dialoguer avec vous, et nous vous encourageons à donner des commentaires sur les mémoires qui sont présentés, et, si nous en avons le temps, à la fin de l'après-midi, à commenter tout autre aspect de la Constitution qui vous intéressent.

Malheureusement, il n'y a qu'un microphone et il faudrait vous déplacer pour pouvoir vous en servir. Si vous ne vous servez pas du microphone, on ne vous entendra pas et vos paroles ne seront pas enregistrées. Il faudrait peut-être dire que toutes les paroles qui sont prononcées lors d'une séance de Comité sont enregistrées officiellement et



[Text]

words which are spoken here this afternoon will be formally recorded and printed in our *Minutes of Proceedings and Evidence*, so that they will be available for the Committee and for all citizens of Canada to make up their own minds on the views which are held today by the people of Canada concerning the future of our country.

As a parliamentary Committee holding a formal hearing we are, of course, bound by the rules of parliamentary language and of relevancy, which we normally follow. I would ask you to adhere to those in your presentation.

Now I will invite my colleague, the Hon. Martial Asselin, l'honorable Martial Asselin.

**L'hon. Martial Asselin:** Je vous remercie, monsieur le président. Comme monsieur le président le disait tout à l'heure, notre présence au Manitoba, et surtout cet après-midi, à Saint-Boniface, a pour but de recevoir les mémoires de personnes qui veulent bien se présenter devant la Commission. Cela constitue un fait historique pour la présente commission. La commission a été créée dans le but précis de rencontrer différents groupes canadiens, et faire le point sur nos revendications constitutionnelles. Nous sommes heureux d'être à Saint-Boniface, parce que nous savons que cette ville a été le théâtre des luttes héroïques pour la conservation de la langue française du Manitoba aient gardé si de la culture française. Nous sommes reconnaissants, nous du Québec, à nos compatriotes de langue française d'avoir mené ce combat et d'avoir, par leur attitude, contribué à donner au Canada sa grandeur actuelle. Nous sommes heureux que nos compatriotes de langue française au Manitoba aient gardé si haut le flambeau de leur culture. Évidemment il y a eu des luttes, mais c'est par la compréhension de leurs collègues anglophones qu'ils ont su démontrer dans cette province et dans tout le Canada, que même dans une province anglaise, des îlots de culture française peuvent vivre et survivre. Monsieur le président, au nom des membres du Comité et de mes collègues de langue française, j'affirme que nous avons hâte de prendre connaissance des mémoires qui nous seront présentés et de continuer le dialogue nécessaire entre les gens de langue française et de langue anglaise. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Asselin.

Ladies and gentlemen, I would now like to introduce the members of the Committee, and

[Interpretation]

qu'elles figurent ultimement dans nos Procès-verbaux et Témoignages. Les membres du Comité et les citoyens du Canada peuvent ainsi s'y reporter et prendre une décision sur le sujet des opinions qui sont exprimées aujourd'hui par les habitants du Canada au sujet de l'avenir de notre pays.

En qualité de Comité parlementaire tenant une séance officielle nous sommes tenus d'observer les articles du règlement relatifs au langage parlementaire et aux considérations faites au cours d'un débat. Je vous demanderais de vous y conformer dans votre présentation.

Je cède la parole à mon collègue l'honorable Martial Asselin.

**The Hon. Martial Asselin:** I thank you, Mr. Chairman. The chairman was saying a while ago, we are in Manitoba and especially in St. Boniface in order to receive the brief of those who want to appear before the Commission. This is an historical landmark for the present Commission which was created for the specific purpose of meeting various groups of Canadians whereas to make decisions on constitutional claims. We are happy to be in St. Boniface because we know that this town has seen a heroic struggle for the conservation of French language, traditions and culture. We Quebecers are grateful to our compatriots for having thus contributed to the greatness that is presently Canada. We are happy that our French-speaking compatriots in Manitoba kept their culture. Of course, there has been conflict, but with the understanding of their English-speaking colleagues they have been able to show that in this province and in all of Canada that small elements of French culture can live and survive, even in an English-speaking province. Mr. Chairman on behalf of the members of the Committee and of my French-speaking colleagues, I would like to say that we are anxious to have the brief that will be presented and to keep it or with the dialogue necessary between French-speaking and English-speaking people. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Asselin.

Mesdames et messieurs, je veux maintenant présenter les membres du Comité et je leur

erte]

would ask them briefly to stand so that you  
l see which gentleman goes with which  
ne—not forgetting our lady Senator.

My own name is Mark MacGuigan, I repre-  
sent the riding of Windsor-Walkerville in the  
Province of Ontario. We also have with us  
representing the Senate, the Hon. Donald  
Cameron, from Banff, Alberta; the Hon.  
Muriel Fergusson, from Fredericton, New  
Brunswick; the Hon. Allister Grosart, from  
Pickering, Ontario. Representing the House of  
Commons, Mr. Warren Allmand, from Notre-  
Dame-de-Grâce in the Province of Quebec;  
Hon. Martial Asselin, representing Charle-  
voix in the Province of Quebec; Mr.  
Andrew Brewin, of Toronto, Greenwood; Mr.  
Gibson, Hamilton-Wentworth in  
Ontario; Mr. Douglas Hogarth, New Westmin-  
ster, British Columbia; Mr. Leonard Hopkins,  
North, Ontario; Mr. Georges  
Lachance, from Lafontaine in the Province of  
Quebec; Mr. Gilles Marceau, from Lapointe in  
the Province of Quebec; Mr. Melvin J.  
McQuaid, from Cardigan, Prince Edward  
Island, a former attorney general of that  
Province. Mr. Rowland, representing the  
riding of Selkirk, I believe may be joining us  
before the afternoon is over. I would also like  
to introduce a special guest, one of our parlia-  
mentary colleagues who is not a permanent  
member of the Committee but who is most  
welcome here this afternoon and who will  
join us for the proceedings in St. Boniface,  
our own member, Mr. Joseph Guay, repre-  
senting your city.

Ladies and gentlemen, I would invite our  
honourable witness to address us. We have the plea-  
sure of having with us Mayor Edward Turner  
of this city to make welcoming remarks and  
I will also present a brief to us on behalf of  
this city. I have introduced Mr. Douglas Row-  
land, and he is just now proceeding to join us  
here. I will now call on Mayor Edward  
Turner.

**Mr. Edward Turner (Mayor, City of St.  
Boniface):** Thank you, Mr. Chairman, ladies  
and gentlemen. It is with a great deal of  
satisfaction and pride that the City of St.  
Boniface heard that the Special Joint Com-  
mittee of the Senate and the House of Com-  
mons proposed to hold hearings in our city on  
the reconstitution of Canada.

On behalf of the City Council and of the  
people of St. Boniface, and on my own behalf,  
I extend to the members of this Special Joint  
Committee the warmest welcome to our  
federal city as well as our deepest  
appreciation for their consideration in designat-  
ing our city as one of the main points for  
the sittings in Manitoba.

[Interprétation]

demanderais de se lever afin que vous puissiez  
les reconnaître.

Je m'appelle Mark MacGuigan. Je repré-  
sente le comté de Windsor-Walkerville en  
Ontario. Parmi les membres du Sénat, l'hon.  
Donald Cameron, de Banff en Alberta; l'hon.  
Muriel Fergusson, de Fredericton au Nou-  
veau-Brunswick; l'hon. Allister Grosart, de  
Pickering en Ontario. De la Chambre des  
communes, M. Warren Allmand, de Notre-  
Dame-de-Grâce au Québec; l'hon. Martial  
Asselin, de Charlevoix au Québec; M. Andrew  
Brewin de Toronto, Greenwood; M. Colin  
Gibson, Hamilton-Wentworth en Ontario; M.  
Douglas Hogarth, New Westminster en  
Colombie-Britannique; M. Leonard Hopkins,  
Renfrew Nord en Ontario; M. Georges  
Lachance, de Lafontaine au Québec; M. Gilles  
Marceau, de Lapointe au Québec; M. Melvin  
J. McQuaid, de Cardigan à l'Île-du-Prince-  
Édouard; ancien procureur général de cette  
province, M. Rowland qui représente le comté  
de Selkirk, je crois, se joindra peut-être à  
nous avant la fin de l'après-midi. Je veux  
aussi présenter un invité spécial, l'un de nos  
collègues parlementaires qui n'est pas  
membre permanent du Comité, mais qui est  
tout à fait bienvenu cet après-midi et qui se  
joindra à nous pour la séance qui se tient à  
Saint-Boniface. Il s'agit de votre propre  
député, M. Joseph Guay qui représente votre  
ville.

Mesdames et messieurs, j'invite notre  
premier témoin à nous adresser la parole. Nous  
avons le plaisir d'accueillir le maire Edward  
Turner de Saint-Boniface qui prononcera les  
propos de bienvenue et qui présentera ensuite  
un mémoire au nom de la ville. Je viens de  
présenter M. Douglas Rowland qui se joint  
maintenant à nous. Je cède la parole au maire  
Edward Turner.

**M. Edward Turner (Maire de la ville de  
Saint-Boniface):** Je vous remercie, monsieur  
le président, mesdames et messieurs. C'est  
avec une grande fierté que nous avons appris  
que le Comité spécial mixte du Sénat et de la  
Chambre des communes sur la Constitution  
du Canada se proposait de tenir des séances  
dans notre ville.

Au nom du conseil municipal et des habi-  
tants de Saint-Boniface, je souhaite la bienve-  
nue au Comité spécial mixte et je remercie le  
Comité d'avoir désigné notre ville comme l'un  
des lieux de réunion au Manitoba.

[Text]

I am also grateful to those persons who have made a point of attending this local session. The Constitution of our country is without a doubt a concern of us all and I would like to express to the Special Joint Committee on the Constitution of Canada our heartfelt wishes so that today's public hearing will contribute in some way towards the success of their endeavours.

Permettez-moi, au nom du Conseil de ville et de la population de Saint-Boniface, de remercier les membres du Comité spécial mixte sur la Constitution du Canada, d'avoir décidé de tenir une séance dans notre ville épiscopale en vue de leur étude sur la Constitution canadienne. Je remercie également toutes les personnes qui ont assisté à ces audiences et j'espère que les délibérations d'aujourd'hui contribueront dans une certaine mesure à la réalisation de leur projet. Soyez donc les bienvenus à Saint-Boniface.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, this submission is being made on behalf of the Council of the City of St. Boniface and its citizens with the primary aim of emphasizing the extremely difficult situation in which virtually every municipality in Canada is now placed.

Members of the Committee are well aware that since the end of the Second World War, there have been great changes in the fiscal, economic and social structures of Canada. These changes have affected, to a considerable degree, municipal government and its administration. We appreciate that municipalities are "creatures" of the province and that any power and authority which cities and municipalities possess is delegated to them by the provincial government, pursuant to the provisions of Section 92 of The British North America Act.

With the trend toward urbanization in society and with the changing policies in health, welfare, housing, transportation and education, tremendous pressure has been applied to local government as a result of the extremely limited taxing power now available to municipalities. The burden of taxation on real property has, in many instances, reached the point where persons on fixed incomes have, in fact, been forced to sell their homes. This has happened in the City of St. Boniface in several instances during the past few years and, in many cases, persons giving up their homes have been life-long residents of this city.

Obviously some drastic changes must be made in the field of municipal taxation.

[Interpretation]

Je remercie aussi ceux qui assistent à cette séance locale. Il est évident que nous nous préoccupons tous de la constitution de notre pays et j'espère de tout cœur que la séance publique d'aujourd'hui pourra contribuer au succès du travail entrepris par le Comité mixte.

Allow me, on behalf of the City Council and of the population of St. Boniface, to thank the members of the Special Joint Committee on the Constitution of Canada for having decided to hold a session in our cathedral City. I also thank those who have made a point of coming to the hearings and I hope that today's debate will contribute in some way to the achievement of their project. Welcome to St. Boniface.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, le mémoire est présenté au nom du Conseil municipal de Saint-Boniface et de ses habitants de Saint-Boniface d'abord en vue de faire ressortir la situation pénible dans laquelle se trouve presque chacune des municipalités canadiennes.

Les membres du Comité savent que depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale, les structures sociales, économiques et financières du Canada ont beaucoup changé. Ces modifications ont eu dans une grande mesure des répercussions sur le gouvernement municipal et son administration. Nous comprenons que les municipalités sont des «créatures» de la province et que les villes et municipalités reçoivent tout pouvoir et toute autorité qu'elles peuvent détenir du gouvernement provincial, en vertu des dispositions de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Notre société s'urbanise de plus en plus et les politiques de santé, de bien-être, de logement, de transport et d'éducation se modifient peu à peu. Le gouvernement local est soumis à des pressions considérables à la suite du pouvoir d'imposer extrêmement restreint dont disposent maintenant les municipalités. Dans plusieurs cas, le fardeau de l'impôt sur les biens immobiliers est tel qu'un bon nombre de personnes à revenus fixes ont dû vendre leur maison. Nous avons vu plusieurs cas de ce genre à Saint-Boniface au cours des quelques dernières années et très souvent, les personnes qui se sont défilées de leur maison habitaient à Saint-Boniface depuis toujours.

Il est évident qu'il faudra effectuer des modifications importantes dans le domaine de l'impôt municipal.



[texte]

Much is made of the argument that one of the strengths of the Canadian Constitution is, in fact, the decentralization of authority and the fact that government and decision-making are close to the people. Certainly no level of government is closer to the people and more cognizant of their requirements than local, provincial and municipal authorities. Much is also made of the decentralization of authority which is granted to the provinces, particularly at federal-provincial conferences, but unfortunately, this same question of decentralization does not appear to be viewed in quite the same light by the provincial authorities when dealing with an area municipality.

It is the view of the City of St. Boniface that formal recognition must be made of the value of municipal government in this country and that such recognition must be enshrined in the Constitution of Canada in such a manner that will guarantee the successful prosecution by the municipalities and cities of Canada of their responsibilities in the field of government. The growing complexities of this modern, industrial nation of Canada have created governmental problems that must be solved and, in many instances, the most effective instrument of such resolution is the local, civic or municipal government. The right to tax property is now a totally inadequate means of providing sufficient revenue to permit municipalities to meet their responsibilities.

The creation of new forms of wealth and income, the importance of the producer and consumer of goods and services, both public and private, have proven to be much less adaptable to local revenue use and, as a result, the ability of the federal and provincial governments to raise money through taxation has far outstripped that of the municipalities. Yet there has not been a corresponding sharing of revenues by the senior levels of government with the local governmental units.

The City of St. Boniface appreciates the increase in responsibilities faced by the senior governments and recognizes that substantial sums of money must be expended annually in order to meet these additional responsibilities. However, it is the contention of the city that the growth of local responsibilities is not recognized by the senior governments or, if it is, that both governments have largely ignored the problem to the ultimate disservice of the citizens of this country.

Here, in the area of Metropolitan Winnipeg, including the City of St. Boniface, local gov-

[Interprétation]

L'on aime à répéter que la décentralisation de l'autorité et le fait que le gouvernement et les prises de décision appartiennent au peuple constitue l'une des forces de la Constitution canadienne. Aucun palier du gouvernement n'est plus proche du peuple et plus au courant de ses besoins que les autorités municipales et locales. On parle aussi beaucoup de la décentralisation de l'autorité que l'on accorde aux provinces, surtout lors des conférences fédérales-provinciales, mais malheureusement, cette même question de décentralisation ne semble pas être vue de la même façon par les autorités provinciales lorsqu'elles s'occupent d'une municipalité.

La ville de Saint-Boniface est d'avis qu'il faut reconnaître officiellement le rôle du gouvernement municipal dans ce pays et que cette reconnaissance doit faire partie de la Constitution du Canada afin de garantir l'efficacité du travail effectué par les municipalités et les villes du Canada. La complexité toujours croissante de la nation moderne et industrialisée qu'est le Canada a créé des problèmes gouvernementaux qui doivent être résolus et dans plusieurs cas, l'instrument le plus efficace pour en arriver à cette solution est le gouvernement local ou municipal. Le droit d'imposer sur les propriétés est maintenant insuffisant lorsqu'il s'agit de ce revenu suffisant pour permettre aux municipalités d'exercer leurs fonctions.

La création de nouvelles sources de richesses et de revenus, l'importance du producteur et du consommateur des denrées et services, tant dans le domaine public que privé, tous ces éléments s'adaptent beaucoup moins bien à l'usage des revenus locaux. Il en résulte que l'aptitude des gouvernements fédéral et provinciaux à réunir des fonds grâce aux impôts est de beaucoup supérieure à celle des municipalités. Toutefois, il n'y a pas eu de partage correspondant des revenus par les paliers supérieurs du gouvernement avec les unités gouvernementales locales.

La ville de Saint-Boniface comprend que les responsabilités auxquelles les paliers supérieurs doivent faire face ont augmenté et elle reconnaît qu'il faut dépenser des sommes importantes chaque année afin d'exercer des fonctions supplémentaires. Toutefois, la ville est d'avis que les paliers supérieurs du gouvernement ne reconnaissent pas que les responsabilités ont augmenté au palier local où, dans le cas contraire, que les deux gouvernements ne se sont pas souciés du problème, au grand désavantage des citoyens du pays.

Ici, dans la région du Winnipeg métropolitain, y compris la ville de Saint-Boniface, le

## [Text]

ernment has been under close examination for the past few years. This is one of the few areas of North America in which a metropolitan form of government is in existence, and no doubt the members of your Committee, Mr. Chairman, are aware of the fact that the provincial government of this province is now actively considering the restructure of local government in the Metropolitan Winnipeg area. This concern for local government unquestionably stems from the increased problems which the area municipalities and cities, including the City of St. Boniface, have been called upon to face, particularly over the past few years.

While Canada now has only one metropolitan area greater than two million persons and certainly includes no cities comparative to the major American cities, there is no doubt that the need for effective action increases daily. Fortunately, at the present time these problems in Canada are still manageable and fortunately have not reached the state presently facing the United States of America. However, it is significant to note that recognition is being given in that country to the functioning of all three levels of government in close proximity, and there can be no doubt that the trend toward urbanization in Canada will continue, so that ultimately the situations in the two countries will be very similar.

Many of the programs for which local governments have responsibility have heavily depended upon federal support, both financial and otherwise. In most cases, these programs are in areas of provincial authority. Although the federal right to participate financially is not in dispute, in all too many instances, programs and policies of a municipal nature are developed without direct consultation or with limited consultation with the senior governments and their departmental officials. The City of St. Boniface contends that there is an increasing need for much greater co-operation between the three levels of government and, indeed, the city argues that municipal governments must be constitutionally recognized in such a manner that they will be permitted to carry out their functions effectively and well.

There is no doubt that if this is not achieved, the only alternative will be a marked reduction in new responsibilities because, quite frankly, unless these problems are resolved, there is no conceivable way whatsoever in which the municipal governments of

## [Interpretation]

gouvernement local est à l'étude depuis quelques dernières années. Il s'agit de l'un des rares régions en Amérique du Nord où existe un gouvernement métropolitain, et sans aucun doute, les membres de votre Comité, monsieur le président, sont conscients du fait que le gouvernement provincial de notre province étudie maintenant sérieusement la restructure du gouvernement local dans la région du Winnipeg métropolitain. Cet intérêt pour le gouvernement local résulte sans aucun doute du nombre toujours plus grand de problèmes auxquels les municipalités et les villes, y compris la ville de Saint-Boniface, ont dû faire face surtout depuis les dernières années.

Bien qu'il n'y ait au Canada qu'une seule région métropolitaine comptant plus de 2 millions de personnes, et qu'aucune ville ne puisse se comparer aux grandes villes américaines, il n'y a pas de doute que le besoin pour des mesures efficaces se fait de plus en plus sentir. Heureusement, à l'heure actuelle, il est encore possible de résoudre les problèmes canadiens qui n'ont heureusement pas encore atteint le degré d'amplitude de ceux que connaissent les États-Unis. Toutefois, il est important de remarquer que l'on reconnaît dans ce pays la nécessité pour les trois paliers du gouvernement de collaborer étroitement. Il n'y a pas de doute à ce sujet que l'urbanisation du Canada se poursuivra et que, sorte qu'ultimement, les situations seront les mêmes dans les deux pays.

Un grand nombre des programmes qui relèvent des gouvernements locaux dépendent dans une grande mesure du gouvernement fédéral au point de vue financier et à d'autres points de vue. Dans la plupart des cas, les programmes sont de la compétence provinciale. Bien que le droit du gouvernement fédéral de participer financièrement au programme ne soit pas un sujet à discuter dans un grand nombre de cas, les programmes et politiques de nature municipale sont mis au point sans qu'il y ait consultation directe ou à la suite de consultation très limitée avec les paliers supérieurs du gouvernement et les représentants ministériels. La ville de Saint-Boniface juge qu'il faut une collaboration beaucoup plus étroite entre les trois paliers du gouvernement et d'après nous, les gouvernements municipaux doivent être reconnus sur le plan constitutionnel de manière à pouvoir exercer leurs fonctions de façon efficace.

Si ce but n'est pas atteint, la seule autre possibilité consistera en une réduction marquée des nouvelles responsabilités parce qu'autrement les problèmes ne soient résolus, il est inconcevable que les gouvernements municipaux du Canada puissent continuer à exé-

erte]

nada can continue to operate in their present role. It is noteworthy that in Canada today, there are approximately 4,500 municipalities, exclusive of school boards, whose interests and responsibilities are many and varied and with serious inequalities existing in many areas of this country.

In order to remedy this situation, the City of St. Boniface believes that some form of direct representation in the federal government of Canada is necessary. Undoubtedly, this would require constitutional amendment and in the event of the Constitution being rewritten, it would require a substantial departure from the existing provisions of The British North America Act. However, in view of the inter-relationship between federal, provincial and municipal policies, it is quite apparent that the senior governments must accept municipal administration as an equal partner. Federal policies on urban development, for example, will affect one particular aspect of municipality in one way and in a manner quite different from that resulting from federal policies on railway branch lines, rural redevelopment or pollution, for example.

In making these recommendations, the City of St. Boniface wishes to make quite clear that it recognizes full well that municipal governments would most certainly be junior partners with the provincial and federal governments, but it does believe that the collective importance of the municipalities of this country is such that would warrant the establishment of this junior partnership.

420

Certain planning authorities foresee the day when a vast majority of the Canadian population will be concentrated in a limited number of large metropolitan areas with rural Canada being populated by an extremely small minority. Whether or not that ultimately proves to be the case, one cannot say at this time. However, the argument in favour of the recognition of the metropolitan units as a separate field of jurisdiction or level of government does make sense.

As a matter of fact, from time to time, one can see that the metropolitan area of Toronto is justified in suggesting to the federal government that Cabinet representation for this area of Canada is justified on the grounds of population and urban problems. In fact, it is argued, in effect create a separate government for this section of the country. As a matter of fact, it must be admitted that there is a certain justification for such contention. However, we believe that such representation should not be limited to one or two major

[Interprétation]

cer leur rôle actuel. C'est à remarquer, au Canada, il y a aujourd'hui environ 4,500 municipalités, qui n'ont pas de commission scolaire et dont les intérêts et les fonctions sont nombreuses et variées. Il y a un grand nombre d'injustices graves dans plusieurs régions du pays.

La ville de Saint-Boniface croit qu'il serait possible de remédier à la situation en adoptant une forme de représentation directe au gouvernement fédéral. Sans doute, il faudrait adopter un amendement constitutionnel ou si l'on adopte une nouvelle constitution, il faudrait alors s'éloigner des dispositions actuelles de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Toutefois, en vue du rapport qui existe entre les politiques fédérales, provinciales et municipales, il est assez évident que les paliers supérieurs du gouvernement doivent accepter l'administration municipale sur un plan d'égalité. Les politiques fédérales sur l'aménagement urbain, par exemple, influenceront un type particulier de municipalités de telle façon et la situation diffèrera considérablement de celle qui résulte de politiques fédérales sur les chemins de fer, le développement rural ou la pollution.

La ville de Saint-Boniface, en faisant ces recommandations, tient à préciser qu'elle reconnaît que les gouvernements municipaux seraient certainement des collaborateurs de niveau inférieur mais elle croit que l'importance collective des municipalités de notre pays est telle qu'elle justifie l'établissement de cette collaboration.

Certaines autorités en planification prévoient le jour où une grande partie de la population canadienne sera concentrée dans un nombre restreint de vastes régions métropolitaines et la population rurale sera alors très peu nombreuse. Il est impossible de dire si nous en arriverons là ultimement. Il est toutefois logique que l'on reconnaisse les unités métropolitaines comme des juridictions distinctes.

De fait, il arrive que la région métropolitaine de Toronto se croit jusqu'ici de proposer au gouvernement fédéral que la représentation de cette région au Cabinet se justifie à cause des problèmes de population et d'urbanisme qui créent un statut particulier pour ce secteur du pays. Il faut admettre qu'ils ont raison dans une certaine mesure. Toutefois, nous croyons que cette représentation ne devrait pas être restreinte à une ou deux régions urbaines principales du pays, mais que tous les gouvernements municipaux



[Text]

urban areas of this country, but that all municipal governments should have such representation and that this must be set forth in the Canadian Constitution.

Undoubtedly, this requires an exhaustive examination of Canadian federalism, and we are pleased, Mr. Chairman, that you and the members of your Committee are now responsible for this review and for giving attention to these matters.

The City of St. Boniface considers it singularly appropriate that such investigation should be embarked upon at the commencement of our second 100 years. We believe that our present Constitution has served our country reasonably well in the past, but that the time has now come for a thorough revision of the Constitution and the establishment of municipal government in its rightful place therein.

We seek to enhance the position of municipal government for its own sake in the firm belief that no other level of government can be as responsive to the demands of an increasingly complex and developing society. We urge that, in the search for a new constitution for this country, the municipalities be accepted as participating partners with the senior governments and be provided a role consistent with their responsibilities and involvement in the lives of the people of this country from coast to coast.

The citizens of St. Boniface are grateful for the interest of you, Mr. Chairman, and of the members of your Committee in this important matter, and commend you for your deliberations and wish you well.

All of which is respectfully submitted, Mayor Edward Turner, Mayor of the City of St. Boniface.

**The Chairman:** Thank you very much, Mayor Turner. I will invite Mr. Joseph Guay, the member for St. Boniface, to be the first questioner.

**M. Guay (St-Boniface):** Je ne chercherai pas par mes questions à rendre la chose difficile à monsieur le maire. Avec votre permission, j'aimerais poser ces questions en anglais.

Mr. Mayor, first of all I would like to congratulate you on your brief, and my first question is to ask you whether or not you felt that the element of time was relatively too short to prepare the brief that you are presenting here today. Is that your feeling?

**Mr. Turner:** Yes, Mr. Guay, we did run into that particular problem. In fact, we just com-

[Interpretation]

devraient être représentés. C'est ce qui devrait ressortir dans la Constitution canadienne.

Sans aucun doute, il faudra étudier en profondeur le fédéralisme canadien et sommes heureux, monsieur le président, vous-même et les membres de votre Comité, soyez chargés de cette révision et de l'étude de ces questions.

La ville de Saint-Boniface juge tout à fait approprié que cette étude soit inaugurée au début de notre deuxième siècle d'existence. Nous croyons que la Constitution actuelle nous a assez bien servie dans le passé, mais que le temps est venu de réviser la Constitution et d'accorder au gouvernement municipal le rang auquel il a droit.

Nous voulons donner plus d'importance au gouvernement municipal parce que nous croyons fermement qu'aucun autre palier de gouvernement n'est plus en mesure de répondre aux exigences d'une société de plus en plus complexe. Puisque nous voulons une nouvelle Constitution, nous demandons que les municipalités soient acceptées en qualité de collaborateurs avec les paliers supérieurs de gouvernement et qu'elles aient un rôle en rapport avec leurs responsabilités. L'importance qu'elles ont dans les vies des habitants du pays d'un océan à l'autre.

Les citoyens de Saint-Boniface vous remercient reconnaissants de l'intérêt que vous, monsieur le président et les membres de votre Comité, portez à cette question importante et nous vous souhaitons tout le succès possible.

Je vous soumetts respectueusement nos demandes, Edward Turner, maire de la ville de Saint-Boniface.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur le maire. J'invite M. Joseph Guay, député de Saint-Boniface, à poser les premières questions.

**Mr. Guay (St. Boniface):** I will not endeavour to make things more difficult for the mayor with my questions. Allow me to ask these questions in English.

Monsieur le maire, je tiens d'abord à vous féliciter d'abord sur votre mémoire. J'aimerais d'abord savoir si à votre avis vous avez eu trop peu de temps pour préparer le document que vous présentez aujourd'hui?

**M. Turner:** Oui, monsieur Guay, nous avons eu ce problème. De fait, nous avons termi-

[texte]

ted our brief late on Friday. We would  
ve liked a little more time.

**Mr. Guay (St. Boniface):** I will not ask too many questions, Mr. Chairman, but at the same time I would like to say that the Mayor on one hand makes reference here to possibly giving more authority to the metropolitan government, and on the other hand he goes on to say that the municipal government must be recognized along with the other levels of government and possibly given more authority. Possibly he may have a chance to explain it to us more fully as to really what he means.

Does he mean that the metropolitan government in Manitoba should be given more authority whereby we could reduce in a great respect the municipal council? Or does he mean that he wants to retain the authority of the municipal council because, as he mentioned, they are the grass roots, they are closer to the people, and they know the problems of the local area more than anyone else? Possibly he could give more emphasis to that particular aspect for us.

**Mr. Turner:** My reference at that particular point is that I have the very strong feeling that the municipalities will become an integral part of the metropolitan government, and it will be synonymous with the other.

**Mr. Guay (St. Boniface):** You also went on page 5 to say, Mr. Mayor—and I am not going to put you on the spot as I said in French—that you have mentioned that the local municipalities have not been really able, they may use that word, to make proper representation to the federal government because in many instances they were unaware of some of the policies that the federal government were coming out with. Your municipality has been a member of the CFM, the Canadian Federation of Mayors and Municipalities, from its beginning. In fact, your Mayor in the beginning was one of the first directors, and he was one of the first to initiate that organization. Do you feel that the Canadian Federation has given you proper representation on a yearly basis to the federal government where you have been given an opportunity to express an opinion there?

**Mr. Turner:** Mr. Chairman and Mr. Guay, I think that the CFM, the Canadian Federation of Mayors, certainly has done an excellent job in Ottawa, but on the other hand they speak in a very large sense for the entire population of the country. If we had closer relations with our provincial government and our federal government, we could deal directly

[Interprétation]

la rédaction du mémoire tard vendredi dernier. Nous aurions aimé avoir un peu plus de temps.

**M. Guay (St-Boniface):** Monsieur le président, je ne poserai pas trop de questions, mais j'aimerais aussi dire que le maire fait d'une part allusion à la possibilité d'accorder une plus grande autorité au gouvernement métropolitain et d'autre part, il dit que le gouvernement municipal doit être reconnu au même titre que les autres paliers du gouvernement et qu'il doit peut-être avoir une plus grande autorité que les autres paliers. Nous pourrions peut-être lui donner l'occasion de donner plus de détail à ce sujet.

Veut-il dire que le gouvernement métropolitain devrait avoir plus d'autorité au Manitoba, ce qui veut dire que l'on réduirait le conseil municipal? Veut-il dire qu'il veut conserver l'autorité du conseil municipal parce que, comme il l'a mentionné, le conseil est plus près du peuple, qu'il connaît mieux que personne les problèmes locaux? Il pourrait peut-être nous donner plus de détails à ce sujet.

**M. Turner:** Je crois fermement que les municipalités deviendront parties intégrales du gouvernement métropolitain et que l'un sera synonyme de l'autre.

**M. Guay (St-Boniface):** Je n'essaie pas de vous rendre la tâche difficile, comme je l'ai dit, mais vous dites à la page 5 que les municipalités n'ont pas vraiment pu faire des instances auprès du gouvernement fédéral parce que dans plusieurs cas, elles n'étaient pas au courant de certaines politiques du gouvernement fédéral. Votre municipalité est membre de la fédération des maires et des municipalités depuis le début. De fait, votre maire a été l'un des premiers directeurs de la fédération et l'un de ses fondateurs. Etes-vous d'avis que la fédération vous a donné l'occasion d'exprimer vos opinions au gouvernement fédéral?

**M. Turner:** Monsieur le président et monsieur Guay, je crois que la fédération canadienne des maires a fait un excellent travail à Ottawa, mais elle représente la population entière du pays. Si nos rapports avec le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral étaient plus étroits nous pourrions traiter directement de nos propres problèmes

[Text]

with our own particular problems, and I do not think for one minute that the CFM has failed in its work or in its objectives.

**Mr. Guay (St. Boniface):** There are many more questions that I would like to ask of the Mayor, but I felt, Mr. Chairman, that I would just put a few forward at least to go on the record that I am interested in the presentation and no doubt will be given an opportunity to ask further questions if we have additional time at the end of the meeting. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Guay. Mr. Melvin McQuaid.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, the witness states on page 2 of his brief that obviously some drastic changes must be made in the field of municipal taxation.

I am wondering, Mr. Mayor, if you had in mind that under this new constitution the taxing powers should be given to the municipalities. Or would you prefer that these taxes be collected as at present by either the federal or provincial governments and then distributed on a more equitable basis to the municipalities? This is rather important in so far as our recommendations to Parliament may be concerned. Do you think that municipalities should be given wider taxing powers? Is that the reason why you say that drastic changes must be made in the field of municipal taxation?

**Mr. Turner:** I personally feel, Mr. Chairman, that to give the municipalities wider taxing powers could possibly make it rather cumbersome. For instance, in the number of municipalities we have in the Greater Winnipeg area, you could get a tax for a specific area being 5 per cent here and half a mile away it could be 7 per cent. I think possibly a more distinct share of those taxes earmarked directly for the municipalities and not funnelled through other levels of government would be much better.

The federal and provincial governments already have the machinery for collecting these taxes, and to just slice off a portion of it and then have us set up the machinery to collect them, I think would add to the cost, and the benefits could be lost in that respect. So I think I would have to say that direct grants would be a much more equitable way of doing it.

**Mr. McQuaid:** You recognize, of course, the problem that would present to the central

[Interpretation]

et je ne crois pas que la fédération ait fait la tâche ou qu'elle n'ait pas atteint ses objectifs.

**M. Guay (St-Boniface):** J'aimerais poser d'autres questions au maire, mais je tiens à dire que la présentation m'intéresse beaucoup et j'espère avoir l'occasion de poser d'autres questions si nous avons du temps supplémentaire à la fin de la réunion. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Guay. Monsieur Melvin McQuaid.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, le témoin dit à la page 2 de son mémoire qu'il faut effectuer des changements importants dans le domaine de l'impôt municipal.

Je me demande, monsieur le maire, si vous pensiez que la nouvelle constitution devrait accorder les pouvoirs d'imposer aux municipalités. Préférez-vous par ailleurs que les impôts soient perçus de la même façon qu'ils le sont à l'heure actuelle soit par les gouvernements fédéral ou provinciaux puis qu'ils soient distribués de façon plus équitable aux municipalités? Cette question est assez importante pour ce qui est des recommandations que nous ferons au Parlement. A votre avis, les municipalités devraient-elles avoir des pouvoirs d'imposer plus considérables? Est-ce pour cette raison que vous dites qu'il faudrait effectuer des changements importants dans le domaine de l'impôt municipal?

**M. Turner:** A mon avis, le fait d'accorder les pouvoirs d'imposer plus considérables aux municipalités pourrait peut-être créer des situations plutôt ennuyeuses. Par exemple, parmi les municipalités du grand Winnipeg, l'impôt pourrait être de 5 p. 100 dans une région particulière et de 7 p. 100 un demi-mille plus loin. Il serait de beaucoup préférable d'attribuer une part distincte de ces impôts directement et non de les faire passer par d'autres paliers du gouvernement.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont déjà organisés pour percevoir ces impôts et si nous devions nous organiser nous-mêmes pour percevoir ces impôts, les frais seraient accrus, ce qui entraînerait une perte de profits. Je dois donc dire que les subventions directes constitueraient une façon beaucoup plus équitable de procéder.

**M. McQuaid:** Vous êtes conscient naturellement du problème que cela représente



te]  
ernment, to try to distribute these  
itably.

Mr. Turner: Yes.

Mr. McQuaid: My own personal opinion is  
the municipalities be given a broader  
ing power so that they could collect these  
es themselves, with the understanding that  
federal government would drop out of  
e avenues that they have turned over to  
municipalities because we cannot stand  
much double taxation.

Mr. Turner: Yes. And as long as all the  
es in the same area were the same, then  
idea is not so unsound. But if the rate of  
tion could be adjusted by every municipi-  
ty, then it could become inequitable in  
area out of necessity, and in another area  
ould be very low because maybe they  
rather well off and have a lot of money  
eserve and really did not need it in the  
instance.

Mr. McQuaid: Do you feel, Mr. Turner, that  
e would be any advantage in making the  
municipalities the creatures of the federal  
ernment rather than as they are now, the  
tures of the provincial government? Do  
think anything could be gained by that?

Mr. Turner: No, I think, as I stated in the  
f, that they should become another recog-  
ed level of government. I do not think that  
e should be completely under the provin-  
a or federal government. I think they  
ld be recognized as a very integral part  
ur community.

Mr. McQuaid: But they are recognized as  
g that now. What do you mean when you  
that they should be further recognized?  
e you any suggestions as to how that  
t be done?

Mr. Turner: At the last convention of the  
adian Federation of Mayors, it was pro-  
ed that there would be liaison set up  
een ourselves and the federal govern-  
ment. I do not know what is going to come of  
it. I do not know how soon it will come.  
I think the sooner we can sit down and  
jointly, the better off we will be. In other  
s, we go to the provincial government  
y. It is not appropriate for instance for the  
of St. Boniface to journey to Ottawa to  
ess something with someone in Ottawa,  
e a Cabinet Minister, or our representa-  
member. I think it is recognized that we  
go through our provincial government.

Mr. McQuaid: But you say on page 5 that  
municipal governments should be constitu-  
tionally recognized. Is this what you mean?

[Interprétation]

pour le gouvernement central s'il essayait de  
les distribuer de façon équitable.

M. Turner: Oui.

M. McQuaid: Je suis d'avis que l'on devrait  
accorder aux municipalités un pouvoir d'im-  
poser plus large afin qu'elles puissent perce-  
voir ces impôts elles-mêmes. Il serait entendu  
que le gouvernement fédéral ne s'occuperait  
plus des questions qu'il a confiées aux munici-  
palités parce que nous ne pouvons avoir un  
trop grand nombre d'impôts doubles.

M. Turner: Oui. Tant que tous les impôts  
d'une même région sont les mêmes, l'idée a  
un certain bon sens. Toutefois, si le taux  
d'imposition pouvait être ajusté par chaque  
municipalité, il pourrait alors être injuste  
dans une région à cause de certains besoins et  
il pourrait être très peu élevé dans une autre  
région qui aurait de l'argent en réserve et qui  
n'en aurait pas besoin de toute façon.

M. McQuaid: Êtes-vous d'avis, monsieur  
Turner, qu'il y aurait avantage à faire des  
municipalités, des créatures du gouvernement  
fédéral, plutôt que des créatures du gouverne-  
ment provincial comme elles le sont à l'heure  
actuelle?

M. Turner: Non, comme je l'ai dit dans le  
mémoire, elles devraient être reconnues  
comme un autre palier du gouvernement. Je  
ne suis pas d'avis qu'elles devraient relever  
entièrement du gouvernement provincial ou  
fédéral. Elles devraient être reconnues comme  
parties intégrantes de notre collectivité.

M. McQuaid: Mais elles le sont à l'heure  
actuelle. Que voulez-vous dire lorsque vous  
dites qu'elles devraient être reconnues dans  
une plus grande mesure? Pouvez-vous propo-  
ser des moyens de procéder?

M. Turner: Lors du dernier congrès de la  
Fédération canadienne des maires, on a  
promis d'établir une liaison entre les munici-  
palités et le gouvernement fédéral. Je ne sais  
pas ce qu'il est advenu de cette promesse et je  
ne sais pas quand on y donnera suite. Je crois  
toutefois que nous devrions en discuter à la  
première occasion. Autrement dit, nous allons  
immédiatement voir le gouvernement provin-  
cial. Il ne convient pas par exemple qu'un  
représentant de la ville de Saint-Boniface  
aille à Ottawa discuter avec un ministre du  
cabinet ou notre député. A mon avis, il est  
reconnu que nous devons aller d'abord à notre  
gouvernement provincial.

M. McQuaid: Vous dites toutefois à la page  
5 que les gouvernements municipaux de-  
vraient être reconnus sur le plan constitution-  
nel. Est-ce ce que vous voulez dire?

[Text]

Mr. Turner: Yes.

Mr. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman.

[Interpretation]

M. Turner: Oui.

M. McQuaid: Je vous remercie, monsieur président.

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, because we have about 10 briefs today, I would like to try to keep the questioners for each witness to about three or four. I have three additional names now, and with your permission I would like that to be the total number. I have Mr. Lachance, Mr. Rowland and Mr. Hopkins. If it is agreeable to you I will call those questioners and then we will invite the public to make comments. Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** I would like to ask the Mayor if he does not mind if I ask my questions in French.

Mr. Turner: Not at all, sir.

**M. Lachance:** Monsieur le maire, si je comprends bien, vous voulez que les gouvernements municipaux soient reconnus juridiquement par la Constitution canadienne. Vous voulez n'est-ce pas, que les gouvernements municipaux soient considérés sur le même pied que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.

**Mr. Turner:** Mr. Chairman and Mr. Lachance, I think the recognition of the municipalities could be by the Constitution, and by reform of the Canadian Constitution. I think they should then be able to sit with the federal government on the same level as the provincial governments, not with the same authority naturally, but on the same level and sit in on talks with them.

**M. Lachance:** Seriez-vous d'avis que les gouvernements provinciaux perdent en ce moment la juridiction exclusive des affaires municipales?

**Mr. Turner:** If I understand your question correctly, sir, you are asking as to whether or not the provincial governments should have complete jurisdiction over municipalities.

**M. Lachance:** Si l'on reconnaît les municipalités dans la Constitution, croyez-vous que le député devrait être chargé d'assurer le lien entre les municipalités et le gouvernement fédéral?

**Mr. Turner:** Are you suggesting that a link should be established between the federal government and the municipalities, excluding the provincial governments?

**Mr. Lachance:** No. I understood that you said that the urban government should be recognized in the Constitution as such.

**Le président:** Mesdames et messieurs, comme nous aurons aujourd'hui environ 10 mémoires, j'aimerais que trois ou quatre personnes seulement posent des questions à chacun des témoins. J'ai trois autres noms si vous me le permettez, j'aimerais qu'il n'en ait pas plus. J'ai les noms de M. Lachance, M. Rowland et M. Hopkins. Si vous le voulez bien, j'accorderai la parole à ces personnes et nous inviterons ensuite le public à faire des commentaires. Monsieur Lachance.

**M. Lachance:** J'aimerais demander au maire s'il a des objections à ce que je pose mes questions en français.

M. Turner: Pas du tout, monsieur.

**Mr. Lachance:** If I am not mistaking, Mr. Mayor, you would like the municipal government to be legally recognized by the Canadian Constitution. You want the municipal government to be considered on the same basis as the federal government and the provincial government.

**M. Turner:** Monsieur le président, monsieur Lachance, je crois que la Constitution pourrait reconnaître les municipalités qui pourraient alors discuter avec le gouvernement fédéral sur le même plan que les gouvernements provinciaux, non pas avec la même autorité évidemment, mais sur le même plan.

**Mr. Lachance:** Do you think that the provincial governments are now losing exclusive jurisdiction over municipal affairs?

**M. Turner:** Si je comprends bien, monsieur, vous voulez savoir si les municipalités devraient relever entièrement des gouvernements provinciaux.

**Mr. Lachance:** If the municipalities were recognized in the Constitution, do you believe that a member would be responsible for insuring the link between the municipalities and the federal government?

**M. Turner:** Dites-vous qu'il faudrait établir un lien entre le gouvernement fédéral et les municipalités, en excluant les gouvernements provinciaux?

**M. Lachance:** Non. D'après ce que j'ai compris, le gouvernement municipal devrait être reconnu dans la Constitution.

arte]

r. Turner: Yes.

r. Lachance: Then I just want to know whether you would favour that the member of Parliament should be the legal liaison, the link, between the municipalities and the central government.

r. Turner: Yes, I think this would be a equitable situation.

r. Lachance: And mentioned in the Constitution as such?

r. Turner: Yes.

r. Lachance: Thank you.

le Chairman: Mr. Rowland.

r. Rowland: Mr. Chairman. My questions do not have a direct bearing upon the question of the Constitution as such, but they do have some use, I think, as helpful background information. I think everyone here acknowledges the problems of the municipalities and the inadequacies of the present arrangements between the municipalities and the senior levels of government. Each brief by municipal authorities that has been presented to us so far has drawn the conclusion from these inadequacies that perhaps there should be a constitutional position established for the municipalities. Of course, one possible solution to the problem is to define constitutional powers of municipalities and reduce them to suit their current revenue sources, another is to reach a determination not to increase in the urbanization of Canada and to reject the current trend towards 80 per cent of our people living in major urban areas by 1980.

What I wanted to ask you for was some comments upon why you have chosen this alternative of improved constitutional powers for the municipalities as opposed to increased responsibilities and perhaps an attempt to stop the tendency towards centralization.

r. Turner: Mr. Chairman, I think one of the main reasons is that the municipalities we know—and I am speaking of these in our particular area—are serving an extremely limited purpose, and to decrease their responsibilities or to decrease their size would make for a very inadequate form of government. It just would not serve any purpose at all. They would be token powers. I think they should remain as strong as they are and become stronger, because they are much closer to the people and they are virtually the voice of the people, and I think their position should be solidified as part of our Canadian way of life and not detracted from.

0-24

[Interprétation]

M. Turner: Oui.

M. Lachance: D'après vous, le député devrait-il être l'agent de liaison légitime entre les municipalités et le gouvernement fédéral?

M. Turner: A mon avis, ce serait juste.

M. Lachance: Ce serait donc mentionné dans la Constitution?

M. Turner: Oui.

M. Lachance: Merci.

Le président: Monsieur Rowland.

M. Rowland: Monsieur le président, mes questions ne se rapportent pas directement à la Constitution mais elles peuvent aider à fournir des renseignements de base. Je pense que chacun reconnaît les problèmes auxquels les municipalités doivent faire face et les lacunes des arrangements actuels entre les municipalités et les paliers supérieurs du gouvernement. Chaque document présenté jusqu'ici par les autorités municipales en venait à la conclusion qu'une position constitutionnelle devrait être établie pour les municipalités. Naturellement, l'une des solutions possibles serait de définir sur le plan constitutionnel les pouvoirs des municipalités et de les réduire conformément à leur source de revenu. Une autre solution consisterait à rejeter l'urbanisation du Canada et la tendance actuelle qui fait que 80 p. 100 de nos habitants vivront dans des centres urbains en 1980.

Je veux vous demander pourquoi vous avez choisi d'améliorer le statut constitutionnel des municipalités plutôt que de réduire les responsabilités et peut-être d'essayer de mettre fin à l'urbanisation.

M. Turner: Monsieur le président, je me reporte aux municipalités de notre région et je pense que les municipalités sont très utiles et le fait de réduire leur responsabilité ou leur importance en ferait une forme de gouvernement très inappropriée. Elles n'auraient plus de raison d'être. A mon avis, elles devraient demeurer aussi fortes qu'elles le sont à l'heure actuelle et devenir plus fortes encore parce qu'elles sont la voix du peuple et leur position devrait être renforcée comme élément de notre mode de vie au Canada.



[Text]

**Mr. Guay (St. Boniface):** Mr. Chairman, will Mr. Rowland allow a brief supplementary question on that particular point? It is important.

**Mr. Rowland:** Go ahead, Mr. Guay.

**Mr. Guay (St. Boniface):** Thank you. I will be very brief. I presume the reason that you have given that answer, Mr. Mayor, is because you believe there is a place for the local government. They are close to the people. They understand the problem better, and if they were eliminated, then the other governments that would represent them would be too far removed from them. Is that what you mean?

**Mr. Turner:** That is exactly what I mean.

**Mr. Guay (St. Boniface):** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Rowland:** I have just one more question along this line, and I hope you will not take from it, Mr. Mayor, that I am antagonistic to the representations you are making because I am certainly not. It is simply an attempt to elicit information. If your contention that the municipal governments are closer to the people and have a greater understanding of their real needs and so forth is correct, could you attempt to account for the fact that public participation in municipal elections is so very poor as compared to provincial or federal elections?

**Mr. Turner:** That is a question that possibly the experts will have difficulty in answering. I think that maybe at some stage in the municipal government the people take us for granted. Some of us like to feel we are doing a good job. On the other hand, you are sometimes not too sure of yourself. You do not know whether you are in that good a position. You wonder sometimes whether they do not come out to vote because they could not care less who is elected. Then on the other hand you think that they are not coming out to vote because they think we are doing a good job and we can take care of things. And both attitudes are very incorrect.

• 1440

The populace should be voting very strongly. In fact, I just finished reading this morning some of the articles in a book *Early Tales of Manitoba*, put out by the Winnipeg Free Press, as a centennial book. At one time in Winnipeg there was 386 eligible voters and 572 voted.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

[Interpretation]

**M. Guay (St-Boniface):** Monsieur le président, M. Rowland me permet-il de poser une brève question complémentaire à ce sujet? C'est important.

**M. Rowland:** Allez-y. Monsieur Guay.

**M. Guay (St-Boniface):** Merci. Je serai très bref. Je présume, monsieur le maire, que vous avez donné cette réponse parce que vous croyez que le gouvernement local a sa place. Il est près du peuple. Il comprend mieux le problème et si on le supprimait, les autres gouvernements qui le représenteraient seraient trop éloignés du peuple. Est-ce que vous voulez dire?

**M. Turner:** Exactement.

**M. Guay (St-Boniface):** Merci, monsieur président.

**M. Rowland:** J'ai une autre question et j'espère, monsieur le maire, que vous ne conclurez pas que je vais à l'encontre de vos représentations parce que c'est faux. J'essaie simplement d'obtenir des renseignements. Vous dites que les gouvernements municipaux sont plus près du peuple et qu'ils comprennent mieux ses besoins, pourriez-vous expliquer pourquoi la participation du public aux élections municipales est aussi piètre comparée à la participation aux élections provinciales ou fédérales?

**M. Turner:** Les experts auront probablement de la difficulté à répondre à la question. Il est possible que les gens prennent le gouvernement municipal pour acquis. Certains d'entre nous aimons à croire que nous faisons du bon travail. Par ailleurs, nous ne sommes pas toujours aussi certains. Nous nous demandons parfois si les gens s'abstiennent de voter parce que les résultats de l'élection leur importent peu. Il nous arrive aussi de penser qu'ils s'abstiennent de voter parce qu'à leur avis, nous faisons bien notre travail. Nous avons tort dans les deux cas.

Le peuple devrait voter en masse. Je viens de finir la lecture ce matin d'un nombre d'articles dans un livre intitulé «Early Tales of Manitoba» publié par le Winnipeg Free Press pour célébrer le centenaire. A un moment donné, il y avait à Winnipeg 386 électeurs éligibles et 572 électeurs ont voté.

**M. Rowland:** Merci, monsieur le président.

[texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, I gathered from Mayor Turner's remarks that he feels that a vacuum has developed over the years between the municipal level and the provincial level.

**Mr. Turner:** I think so, Mr. Chairman. For one thing, the provincial governments are saddled with their own problems and do not get around to giving the attention to the municipalities that they should. They sincerely try to do so. If the municipalities were recognized as another form of government, theonus upon the provincial government would be eased. They would do a good job at their own level and we would be able to do a better job in ours.

**Mr. Hopkins:** I realize the precarious position in which municipalities feel they are. In saying that I have heard describes it very well as far as the relationship between the provinces and the municipalities is concerned. "The Lord giveth and the Lord taketh away." While the provinces give you something, you never know what is going to be taken away from you.

I think we all visualize the municipalities as being good basic local administrative units. I served on a municipal council myself before going into federal politics. One of the frustrations we faced was that while we had authority over only about 15 or 20 per cent of the money that we collected, we had to collect 100 per cent for other services.

Much of the money that the federal government contributes to the municipal levels of government in Canada must be channelled through provincial levels. This red has been one of the curses that has developed over the years. Would you be in favour, for example, of the federal government in Canada having complete jurisdiction over housing and urban development so that it could deal directly with the municipalities in this field.

**Mr. Turner:** Yes.

**Mr. Hopkins:** Do I gather from your brief that you feel the municipalities should have developed into a third level of government in Canada or do you feel that the powers between the federal and provincial governments should be so divided that the federal

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hopkins.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, d'après les commentaires du maire Turner, j'ai l'impression qu'il est d'avis qu'un vide s'est développé dans le courant des années entre le niveau municipal et le niveau provincial.

**M. Turner:** J'en ai l'impression, monsieur le président. D'abord les gouvernements provinciaux ont leur propres problèmes sur les bras et ne peuvent donner l'attention nécessaire aux municipalités pour qu'ils essayent sincèrement de le faire. Si les municipalités étaient reconnues comme étant une autre forme de gouvernement, la responsabilité du gouvernement provincial serait réduite. Le gouvernement provincial réussirait à remplir ses responsabilités à son propre niveau et nous pourrions mieux réussir à accomplir notre tâche à notre propre niveau.

**M. Hopkins:** Je me rends compte que les municipalités sont d'avis qu'elles se trouvent dans une position précaire. Je trouve que le dicton, «le Seigneur donne et le Seigneur prend», décrit très bien les rapports entre les provinces et les municipalités. Quand les provinces vous donne quelque chose on ne sait jamais ce qu'elles vous prendront.

Je pense que nous avons tous une idée des municipalités comme étant de bonnes unités administratives de base sur le plan local. Moi-même j'ai servi sur un conseil municipal avant d'entamer ma carrière dans la politique fédérale. Un des problèmes frustrant auquel nous devons faire face c'était que notre autorité ne s'étendait que sur 15 ou 20 p. 100 de l'argent perçu quoique nous devions lever 100 p. 100 des revenus pour d'autres services.

Une bonne partie de l'argent que le gouvernement fédéral contribue aux paliers municipaux de gouvernement au Canada doit être acheminée à travers les autorités provinciales. Ce système paperassier est une des calamités qui s'est développée dans le courant des années. Est-ce que vous seriez d'accord, par exemple, que l'habitation et le développement urbain soient sous la compétence complète du gouvernement fédéral au Canada afin qu'ils puissent se mettre en rapport directement avec les municipalités dans ce domaine.

**M. Turner:** Oui.

**M. Hopkins:** J'ai l'impression, d'après votre mémoire, que vous trouvez que les municipalités auraient dû évaluer de telle façon à former un troisième palier de gouvernement au Canada, ou bien pensez-vous que les pouvoirs entre les gouvernements fédéral et pro-

[Text]

government and the provinces can deal directly with the municipalities and hence cut down the confusion and frustrations that sometimes exist in federal-provincial relations where the municipalities end up suffering.

**Mr. Turner:** Mr. Chairman, I do not think this should relate to the entire situation. I think it should relate to certain facets and the one that you just mentioned, housing for instance. Most of the expertise in housing generates within the confines of the federal government. We would be able to move much faster and much farther if we were dealing directly with the federal government. There might be other places where the matter should be discussed and handled by the three levels, provincial, federal and municipal. However, there are others where one or the other should be circumvented.

**Mr. Hopkins:** We are faced today with the problem of federal-provincial relations and we find it difficult to negotiate within a reasonable length of time on solutions to problems when we have two levels of government involved. Do you not think there would be greater confusion if we gave constitutional status to a third level of government in Canada?

**Mr. Turner:** It could, Mr. Chairman, but on the other hand, if there were certain facets where we could deal directly then we would eliminate a lot of the confusion. If consultation between the three levels was to take place on every particular problem that we had to deal with, then it would have a tendency to become burdensome.

**Mr. Hopkins:** It would be better to deal directly only in certain cases.

**Mr. Turner:** That is right, on those things that are very, very close to the municipalities.

**Mr. Hopkins:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Hopkins.

I will now invite anyone from the floor who might wish to comment on this brief to come to the microphone.

[Interpretation]

vinciaux devraient être divisés de telle façon que le gouvernement fédéral et les provinces puissent avoir des rapports directs avec les municipalités ce qui mènerait à une réduction de la confusion et des frustrations qui existent parfois au niveau des relations fédérales-provinciales et dont les municipalités sont les perdantes.

**M. Turner:** Monsieur le président, je ne pense pas que ceci devrait avoir trait à la situation entière mais plutôt à certains aspects et tout particulièrement celui dont vous avez parlé, l'habitation par exemple. La grande partie de l'expertise dans le domaine de l'habitation est de la juridiction du gouvernement fédéral. Nous pourrions avancer beaucoup plus vite et beaucoup loin si nous avions affaire directement au gouvernement fédéral. Il se peut qu'il y ait d'autres domaines où les trois paliers du gouvernement devraient discuter et s'occuper de ce sujet. Toutefois, il y a en a d'autres où l'un ou l'autre devraient être contournés.

**M. Hopkins:** A l'heure actuelle, nous devrions faire face au problème des relations fédérales-provinciales et nous trouvons qu'il est difficile de négocier dans le cadre d'une période de temps raisonnable au sujet des solutions à apporter aux différents problèmes lorsqu'il s'agit de deux paliers de gouvernement. Ne pensez-vous pas d'avis que la confusion grandirait si nous accordions un statut constitutionnel à un troisième palier de gouvernement en Canada?

**M. Turner:** C'est possible, monsieur le président, mais d'un autre côté, s'il y a des aspects où nous pourrions avoir des rapports directs cela éliminerait beaucoup de confusion. Si la consultation entre les trois paliers de gouvernement doit avoir lieu sur chaque problème particulier auquel nous avons affaire, alors ce système aurait tendance à devenir onéreux.

**M. Hopkins:** Il vaudrait mieux d'avoir des rapports directs dans certains cas seulement.

**M. Turner:** C'est exact, notamment au sujet des choses qui touchent les municipalités et les très près.

**M. Hopkins:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Hopkins.

Maintenant j'invite au microphone quiconque parmi vous qui aimerait faire des commentaires au sujet de ce mémoire.



[texte]

1447

[Interprétation]

**M. Auguste Dansereau (fonctionnaire municipal):** Mon nom est Auguste Dansereau. Je suis un fonctionnaire municipal à la retraite. Puis-je faire un commentaire plutôt que de poser une question?

**Le coprésident (Mr. MacGuigan):** Ah oui!

**Mr. Auguste Dansereau (Municipal official):** My name is Auguste Dansereau and I am a retired municipal official. May I make a comment rather than ask a question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Certainly.

**M. Dansereau:** Il a trait, d'ailleurs, au mémoire qui vient d'être lu par M. le maire. J'aimerais voir le principe de «pas de taxation sans représentation» étendu aux degrés scolaires. Je veux dire par là que les commissions scolaires devraient être obligées, par la Constitution, à percevoir les taxes prélevées.

ici, au Manitoba, comme vous le savez probablement, monsieur le président, les commissions établissent leur budget et le présentent ensuite aux conseils des différentes municipalités pour faire percevoir ces sommes d'argent.

Lors, il me semble que c'est à l'encontre du principe de «pas de taxation sans représentation». Trois alternatives se présentent: que les commissions perçoivent leurs taxes eux-mêmes, que la Constitution leur donne le droit de faire partie du conseil municipal ou que l'éducation soit de compétence municipale.

Je vous intéresserait peut-être de savoir que dans la ville de St-Boniface les taxes perçues pour l'éducation sont aussi élevées, et peut-être davantage, que celles que nous payons pour tous les autres services. Une proportion d'environ 50 p. 100 des impôts est allouée à la santé, la voirie, etc. Et l'éducation coûte 50 p. 100.

En mon avis, si les taxes étaient perçues par la ville, qui aurait le droit de dire aux commissions comment dépenser cet argent, il n'y aurait pas tant de disparités entre les taxes que nous consacrons à l'éducation et celles que nous consacrons à tous les autres services.

Merci monsieur le président.

**M. Guay (St. Boniface):** May I ask him a question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, if you may.

**M. Guay (St-Boniface):** Êtes-vous d'avis, monsieur Dansereau, qu'on devrait supprimer les commissions scolaires?

**M. Dansereau:** Pas nécessairement. M. le maire le disait tout à l'heure, c'est un problème que les spécialistes et les députés doivent résoudre. Comment établir le principe de taxation avec représentation?

**Mr. Dansereau:** My comment deals with the brief that has just been read by His Worship the Mayor. I would like to see the principle of "no taxation without representation" extended to the schools. By that I mean that the school boards should be obliged under the Constitution to collect the taxes.

As you probably know mister Chairman, here in Manitoba the school councillors draw up their budget and then present it to the councils of the various municipalities to collect the money.

It seems to me that this goes against the principle of "no taxation without representation". As I see it, there are three alternatives, the school councillors should collect their taxes themselves or the Constitution should entitle them to sit on the municipal council, or education should come under municipal jurisdiction.

You might be interested to know that taxes collected for education in the city of St. Boniface are as high, and perhaps even higher, than those we pay for all the other services. About 50 p. 100 of our taxes are earmarked for health, highways, and so forth, and education covers 50 p. 100.

In my opinion if the taxes were collected by the city and the city were entitled to tell the school councillors how to spend that money, there would not be so much disparity between the taxes we set aside for education and those that are earmarked for all the other services.

Thank you, mister Chairman.

**M. Guay (St. Boniface):** Puis-je lui poser une question?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, allez-y.

**M. R. Guay (St. Boniface):** Do you think, mister Dansereau, that we should do away with school boards?

**Mr. Dansereau:** Not necessarily. As His Worship the Mayor said a moment ago it is a problem that the experts and the members of Parliament must solve. How can one establish the principle of taxation with representation?

**[Text]**

Et j'insiste sur ce point, monsieur Guay; présentement, tout ce que les commissaires du Manitoba ont à faire, c'est de présenter leur budget aux conseils des villes et des municipalités et de leur dire: percevez cet argent-là.

**M. Guay (St-Boniface):** Dans ce cas-là, monsieur Dansereau, vous seriez d'accord que la commission scolaire perçoive cet argent-là directement plutôt que par l'intermédiaire de la ville?

En d'autres mots, nous enlèverions aux municipalités la responsabilité de percevoir l'argent, pour, ensuite, le remettre aux commissions scolaires.

**M. Dansereau:** Je ne peux pas répondre facilement à votre question, monsieur Guay. Mais, je n'aimerais pas enlever aux commissaires le droit de réglementer l'éducation, je crois que c'est dans l'esprit de la Constitution, qui dit que les provinces auront un droit exclusif en matière d'éducation. Il ne s'agit pas d'argent, bien que le tout s'enchaîne. Mais, il me semble que les commissaires, d'une façon ou d'une autre, devraient avoir la responsabilité de percevoir l'argent qu'ils demandent aux contribuables.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Dansereau, M. le maire prend bonne note de votre commentaire. Monsieur Asselin.

**M. Dansereau:** Merci beaucoup.

**M. Asselin:** Votre problème ne relève-t-il pas plutôt de la constitution interne des provinces? En vertu de la Constitution canadienne, l'éducation est exclusivement de compétence provinciale. Je crois donc que vous devriez vous adresser à votre province qui, comme les autres, a rédigé une constitution interne ayant trait à l'éducation.

**M. Dansereau:** Oui mais, je crois, monsieur Asselin, qu'il s'agit de «la Constitution» qui dit: «Les provinces auront un droit exclusif en matière d'éducation». Cela comprend-t-il la taxation? Probablement. Quoiqu'il en soit, il y a le contribuable dont il faut s'occuper et j'aimerais que la Constitution oblige la province et les commissaires à prendre la responsabilité envers les contribuables de percevoir cet argent. En d'autres mots, ils devront faire leur perception, d'une manière ou d'une autre, afin qu'ils sachent que le contribuable paie ses taxes dans le même esprit qu'il les paie à la municipalité et qu'il paie son impôt sur le revenu au gouvernement.

**[Interpretation]**

I stress the following point, mister Guay: the present time, the only thing that Manitoba school councillors have to do is submit their budget to the councils of various cities and municipalities and tell them to collect that money.

**Mr. Guay (St. Boniface):** In that case, mister Dansereau, you would agree that the school board should collect that money directly instead of having to go through the city?

In other words, we would take away from the municipalities the responsibility for collecting money and then giving it to various school boards.

**Mr. Dansereau:** Your question cannot be answered easily, mister Guay. However, I would not like to take from the school councillors the right to regulate education, and I believe that that is in keeping with the spirit of the Constitution which states that the provinces shall have the exclusive right in matters pertaining to education. It was not a matter of money, although everything is connected. But it seems to me that the commissioners, in one way or another, should have the responsibility for collecting the money that they are asking from the tax payers.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mister Dansereau, His Worship the Mayor is taking down your comment. Mister Asselin.

**Mr. Dansereau:** Thank you very much.

**Mr. Asselin:** Would you not say that your problem has to do rather with the internal constitution of the provinces? Under the Canadian Constitution education comes under the exclusive jurisdiction of the provinces. Therefore, I think that you should address yourself to your own province which, like the other provinces, has gone up an internal constitution dealing with education.

**Mr. Dansereau:** Yes but, mister Asselin, I believe that the Constitution says, "the provinces will have the exclusive right in matters of education." Does that include taxation? Probably so. Whatever the case may be, the province must take care of the taxpayers and I would like the Constitution to oblige the province and the commissioners to be responsible to the taxpayers for collecting this money. In other words, they will have to collect the money, in one way or the other, so that the taxpayers may know that the taxpayers are paying their taxes the same way they pay them to the municipality and he pays his income tax to the government.

[texte]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Marceau.

**M. Marceau:** Si j'ai bien compris, vous vous opposez à ce qu'ils aient recours à la municipalité pour percevoir les taxes scolaires.

**M. Dansereau:** Je ne me suis probablement pas bien expliqué. Si vous le permettez, je vais recommencer.

Au Manitoba, nos commissions scolaires présentent leur budget aux municipalités, aux villes et demandent à ces gouvernements de percevoir les taxes nécessaires pour la bonne marche des écoles. Alors, je voudrais que les budgets des commissions scolaires soient sujets à amendement, à une représentation aux conseils municipaux et que ce soit bien précisé dans la Constitution et que si les provinces ne peuvent pas satisfaire aux exigences des contribuables, qu'elles n'aient pas droit exclusif en matière d'éducation et que l'aspect pécuniaire en soit exclu.

**M. Marceau:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Dansereau.

Are there any other questions or comments on the floor? If not, I thank Mayor Turner for coming before us. Excuse me, Senator Cameron has a question.

**Senator Cameron:** Mayor Turner referred to his opening remarks to the fact that people are losing their homes. I wonder if he could give us a rough percentage of the people who have lost their homes in the city through high taxation on properties; and secondly, if he could give an answer for St. Boniface? Has he any idea of how extensive this is in comparison with other parts of Canada?

**M. Turner:** I cannot give you a figure on the percentage of people who have lost their homes. Possibly that was a misnomer. We should have said that they had to sell their homes because they have a fixed income and are having difficulty paying their taxes and improvement charges. Our Council gave serious consideration to having a bill go through the local legislature which would permit us to give consideration to people over the age of 65 who had homes. Taking some figures from City Hall, we figured that granting this concession of probably only \$100 to get for a home in that particular category would mean a subsidy by the other people of

[Interprétation]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mister Marceau.

**Mr. Marceau:** If I understood correctly, you object to them going through the municipality to collect school taxes.

**Mr. Dansereau:** I probably did not explain my point properly. If you will allow me, I shall start over again.

In Manitoba, our school boards present their budgets to the municipality, to the city, and ask this government to collect the taxes which are required for the smooth operation of schools. So, I would want the school board budgets to be subject to amendment, to a representation on the municipal councils and that this be stated clearly in the constitution, and that if the provinces cannot meet the requirements of the taxpayers that they cease having the exclusive right in matters of education and that the financial aspect be excluded therefrom.

**Mr. Marceau:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, mister Dansereau.

Y a-t-il quelqu'un parmi vous qui veut poser d'autres questions ou faire d'autres commentaires? Si non, je veux remercier le maire Turner de sa présence parmi nous. Excusez-moi, le sénateur Cameron voudrait poser une question.

**Le sénateur Cameron:** Le maire Turner a dit dans sa déclaration initiale qu'il y a des gens qui sont en voie de perdre leurs maisons. Je me demande s'il pourrait nous donner un chiffre approximatif des gens qui ont perdu leurs maisons dans la ville à cause du taux de taxes élevées sur la propriété; deuxièmement, pourrait-il nous donner une réponse au sujet de St. Boniface? A-t-il une idée comment cela se compare avec les autres parties du Canada?

**M. Turner:** Je ne peux pas vous donner de chiffres à l'égard du pourcentage des gens qui ont perdu leurs maisons. Il est possible qu'on ait mal posé le problème. Nous aurions dû dire qu'ils ont dû vendre leurs maisons parce qu'ils ont un revenu fixe et ont de la difficulté à payer leurs taxes ainsi que les charges dues aux améliorations sur le plan local. Notre Conseil a étudié sérieusement l'adoption d'un bill à la législature qui nous permettrait de prendre en considération les gens qui sont âgés de plus de 65 ans qui sont propriétaires de maisons. Nous avons prélevé des chiffres à l'Hotel de ville et nous avons calculé qu'en donnant peut-être seulement 100 dollars à 120



[Text]

approximately \$10,000 a year. It would grow as the years went on. That is the only figure that I can give you at this particular time, sir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mayor Turner.

Ladies and gentlemen, Mr. Michel Monnin will present the next brief which is that of the Société Franco-Manitobaine. He will be followed by Mr. B. R. Wolfe. I am not sure whether Mr. Wolfe is giving a brief on his own behalf or not.

**Senator Cameron:** Mr. Chairman, we do not have a copy of the brief. Are there any?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have some copies, but I do not know if there are enough to go around or not. The copies have been distributed to those members who have signified they intend to ask questions. I have Mr. Lachance, Mr. Allmand, Mr. Marceau, Mr. Asselin and Mr. Guay. Someone may have my copy.

**M. Lachance:** Monsieur le président, est-ce qu'il s'agit de la Société franco-manitobaine?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. Maintenant, je vous présente M. Michel Monnin, vice-président de la Société franco-manitobaine. Monsieur Monnin.

**M. Michel Monnin (vice-président, Société franco-manitobaine):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur le Président, Membres du Comité,

Nous sommes heureux de pouvoir apparaître devant vous cet après-midi afin de discuter d'une question si importante à la survie et à la vitalité de notre pays.

C'est à la demande des Franco-manitobains et des institutions culturelles, éducationnelles, politiques représentées par la Société franco-manitobaine que nous avons été mandatés pour vous exprimer si brièvement que cela pourra être, nos opinions, nos recommandations touchant le problème que vous avez à traiter.

Nous nous excusons d'avance si notre exposé se situe à un niveau général, mais malheureusement nous avons appris il y a trop peu de temps votre visite parmi nous.

C'est pour cette raison principalement que nous n'avons nullement l'intention cet après-

[Interpretation]

dollars par maison dans cette catégorie particulière, cela voudrait dire que les autres groupes devraient contribuer à peu près 10,000 dollars par année et ce chiffre irait en s'accroissant d'année en année. C'est le seul chiffre que je peux vous donner à l'heure actuelle, monsieur.

**Le co-président (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur Turner.

Messieurs, mesdames, mesdemoiselles, Michel Monnin nous présentera le mémoire prochain qui est celui de la Société franco-manitobaine. Ensuite, M. B. R. Wolfe aura la parole. Je ne suis pas certain si M. Wolfe nous présentera un mémoire à titre personnel ou non.

**Le sénateur Cameron:** Monsieur le président, nous n'avons pas d'exemplaires de ce mémoire. Y en a-t-il?

**Le co-président (M. MacGuigan):** Nous avons un certain nombre d'exemplaires, mais je ne sais pas s'il y en a assez pour tout le monde. Nous avons distribué des exemplaires aux membres qui ont signalé leur intention de poser des questions. J'ai sur ma liste Messieurs Lachance, Allmand, Marceau, Asselin et Guay. Je veux bien céder mon propre exemplaire.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, are we dealing with the Société franco-manitobaine?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. I would like to introduce to you Mr. Michel Monnin, vice-president of the Société franco-manitobaine. Mr. Monnin.

**Mr. Michel Monnin (Vice-president, Société franco-manitobaine):** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, Members of the Committee,

We are happy to be able to appear before you this afternoon to discuss such an important question for the survival and the vitality of our country.

It is at the request of the Franco-manitobains and of the cultural, educational and political institutions represented by the Société franco-manitobaine that we have been entrusted with the task of expressing to you as briefly as possible our opinions and our recommendations concerning this problem that you are dealing with.

We apologize if our brief is of a general nature, but unfortunately we only learned of your visit recently.

It is mainly for this reason that we do not intend to go into details this afternoon.

[Texte]

idi d'entrer dans les détails des techniques des amendements qui devraient être effectués à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Connaissant de prime abord les frustrations de notre communauté a souffert par le passé, de même qu'un grand nombre de compatriotes canadiens, il est par conséquent de grande importance qu'un comité tel que le nôtre fasse des recommandations immédiates, positives et concrètes touchant à la constitution avant qu'il n'en soit trop tard.

Il s'impose donc qu'un renouveau constitutionnel s'effectue dans les plus brefs délais possibles et que ce renouveau voit à sauvegarder les valeurs économiques, culturelles et sociales aussi bien des Canadiens anglais que des Canadiens français tout en tenant compte du fait que la Province de Québec doit nécessairement être appelée à jouer un rôle spécial. Il est de première importance que la nouvelle constitution canadienne soit formulée afin de permettre à la province de Québec d'acquiescer de son rôle spécial dans la confédération canadienne, mais il est aussi important que la nouvelle constitution lui fournisse les outils nécessaires pour répondre à cette vocation.

Si vous nous le permettez nous aimerions explorer plus longuement sur ce qu'on entend par vocation spéciale. Cela provient du fait qu'il faut reconnaître que le Québec est la seule province française au Canada et que si le Québec n'a pas les possibilités, les moyens et les outils qui lui permettront d'épanouir le français dans cette province il est fort probable que l'épanouissement et l'expansion du français ne se fera point à l'extérieur du Québec. Nous ne tenons certes pas à ce que le Québec soit casé à un échelon complètement inférieur des autres provinces de notre fédération mais l'on doit reconnaître dans les faits que les lois que le Québec a un rôle différent à jouer dans le Canada au niveau de la langue française. Si la reconnaissance de ce fait n'est pas admise, permettez-nous de suggérer que tous changements constitutionnels sont peine perdue, si vous avez comme un de vos buts, le caractère bilingue de notre pays.

Il y a eu au Manitoba dans les derniers 15 ans environ, des changements législatifs de grande envergure pour les Franco-manitobains et sans vouloir enlever de mérite au gouvernement manitobain actuel, ce serait se tromper si l'on n'attribuait pas au Québec des dernières dix années un rôle important dans ces changements. Nous admettons que le rôle du Québec n'était pas un rôle actif, mais son affirmation du fait français qui existe chez lui n'est point sans avoir de répercussion sur la

[Interprétation]

regarding the techniques and amendments that should be made to the B.N.A. Act.

Having first hand knowledge of the frustrations that our community has suffered, along with a great number of our Canadian compatriots, it is therefore very important that a Committee such as yours should make immediate recommendations of a positive and concrete nature concerning the Constitution before it is too late.

It is therefore required that a constitutional renewal be carried out as soon as possible and that this renewal see to the safeguarding of the economic, cultural and social values of both English Canadians and French Canadians while bearing in mind, however, that the Province of Quebec must also of necessity be called upon to play a special role. It is most important that the new Canadian Constitution be drafted so as to allow the Province of Quebec to carry out its special role in the Canadian Confederation. But it is also important that the new Constitution give it the necessary tools to meet this vocation.

If I may, I would like to explain at greater length what we mean by special vocation. This comes from the fact that one must recognize that Quebec is the only French province in Canada and that if Quebec does not have the facilities, the means and the tools which will enable it to develop French in that province, it is quite probable that the development and expansion of French will not take place outside of Quebec. We certainly do not want Quebec to be pigeon-holed at a completely different level from the other provinces of our federation. But we must recognize both in fact and by means of legislation that Quebec has a different role to play in Canada with regard to the French language. If the recognition of this fact is not admitted, may we suggest that any constitutional change would be a loss of time if you have as one of your objectives the bilingual nature of our country.

Over the past fifteen months, there have been far reaching legislative changes in Manitoba for the franco-manitobains and without taking away from the merits of the present Manitoba government, it would be fooling ourselves not to agree that what has happened in Quebec over the last ten years has played a very important role in these changes. We admit that Quebec's role was not an active one, but its reaffirmation of the French fact in that province certainly has had

## [Text]

pensée des autres gouvernements canadiens légiférant dans le domaine du bilinguisme.

En plus, une nouvelle constitution se devrait de protéger non seulement l'élément français d'hors Québec, mais aussi l'élément anglais qui se trouve dans cette dernière province dans le cas où les gouvernements provinciaux respectifs ne seraient pas prêts à en assumer la responsabilité. Ceci veut dire que l'allocation des pouvoirs qui se retrouve présentement dans les articles 91, 92 et même 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique devra possiblement être réaménagée afin de permettre au gouvernement central de voir à la préservation et l'épanouissement des deux langues officielles au Canada. De même le réaménagement devra offrir aux provinces le pouvoir de légiférer et d'agir dans certains domaines si cela est nécessaire dans le contexte du bilinguisme provincial.

En conclusion nous tenons donc à offrir les recommandations suivantes:

1. Que la refonte de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique soit effectuée dans les plus brefs délais possibles étant donné qu'il s'agit d'un problème de première importance et de grande urgence et à cette fin, nous recommandons en plus qu'un corps intermédiaire soit mandaté afin de préparer une ébauche préliminaire d'un projet de constitution et que les premiers ministres soient convoqués à intervalles réguliers de 4 mois pour en arriver à une décision finale.

2. Que la constitution reconnaisse de façon non équivoque ce que doivent être les objectifs de la nouvelle fédération canadienne et en particulier la rétention et l'épanouissement des droits politiques, sociaux et linguistiques des deux nations fondatrices et de l'apport des tiers groupes.

3. Que les droits linguistiques des deux nations fondatrices soient garantis dans la nouvelle constitution.

4. Que le Canada accède dans les plus brefs délais possibles à un statut de république tout en conservant la formule de démocratie parlementaire et en donnant un nouveau statut à la position actuelle du Gouverneur général afin de répondre aux aspirations nationales de la nouvelle fédération.

5. Que d'une part le Sénat soit aboli, ou d'une autre part, qu'il devienne une chambre qui aura plus de pouvoir de conséquences. Si le Sénat est refondu, ce que nous espérons, nous croyons que les critères de base de cette refonte devraient

## [Interpretation]

an impact on the thinking of other Canadian governments with regard to legislation in the field of bilingualism.

Moreover, a new Constitution should protect not only the French element outside Quebec, but also the English element within the latter province in case the respective provincial governments are not ready to assume that responsibility. This means that the distribution of powers which can presently be found under Sections 91, 92 and even 93 of the B.N.A. Act, should possibly be modified as to enable the central government to see to the preservation and the development of the two official languages in Canada. Also, the amendment should make available to the provinces the power to legislate and to act in certain fields if this is necessary, and in the context of provincial bilingualism.

To conclude, we would like to offer the following recommendations:

1. That the revision of the B.N.A. Act be carried out as quickly as possible in view of the fact that this is a problem of first importance and of great urgency. And for this reason, we recommend moreover that an intermediate body be entrusted with the task of preparing a preliminary draft of the constitution, and that the various Premiers be called at regular four-month intervals to come to a final decision.

2. That the Constitution recognize in an unequivocal way what should be the objectives of a new Canadian Federation, and in particular the retaining and the development of political, social and linguistic rights of the two founding nations and the contribution of the third group.

3. That the linguistic rights of the two founding nations be guaranteed in the new Constitution.

4. That Canada accede as quickly as possible to the status of a republic while preserving the formula of parliamentary democracy and giving a new status to the present position of the Governor General in order to meet the national aspirations of the new Federation.

5. That the Senate be abolished or that it become a chamber with greater powers. If the Senate is revised which we hope, we believe that the basic criteria of its revision should be representation of linguistic and cultural phenomena on the



te]

être la représentativité des phénomènes linguistiques et culturels d'une part et les intérêts régionaux d'autre part. A cette fin, nous recommandons la création de 4 entités régionales soit: les Maritimes, le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest. Nous recommandons en plus que les sénateurs soient élus pour un terme fixe et que la création des comtés sénatoriaux tienne compte des deux éléments ci-haut mentionnés. A notre avis, il n'est pas question d'avoir une représentation selon la population au Sénat, mais plutôt des sénateurs élus selon les critères précités. Il devrait donc être entendu que la carte électorale des comtés sénatoriaux dans les 4 grandes régions précitées tiennent compte des caractéristiques linguistiques et culturelles des provinces constituant ces régions de sorte que d'une part on pourrait très facilement trouver un district électoral très peu peuplé mais composé de caractéristiques linguistiques et culturelles uniformes à côté, d'autre part, d'un très vaste comté électoral sénatorial ayant lui aussi des caractéristiques linguistiques et culturelles uniformes. Nous recommandons en plus le partage suivant des comtés sénatoriaux:

a) Région des Maritimes—25 sièges répartis de la façon suivante: le Nouveau-Brunswick, 12; la Nouvelle-Écosse, 8; Terre-Neuve, 3; Île-du-Prince-Édouard, 1.  
b) Région du Québec, 25 sièges; c) Région d'Ontario, 25 sièges; d) Région de l'Ouest 25 sièges répartis de la façon suivante: Manitoba, 5; Saskatchewan, 5; Alberta, 5; Colombie-Britannique, 6; Territoires du Nord-Ouest, 2; Yukon, 2.

6. Qu'une formule équitable et non politique soit dressée afin que les membres de la Chambre des communes soient élus selon une formule de représentation selon la population.

7. Que la Cour suprême demeure le tribunal national de dernière instance, mais que la nomination des juges soit partagée par le gouvernement central et les provinces en tenant compte toutefois des exigences spéciales du droit civil de la province de Québec.

8. Que les juges des cours supérieures et inférieures soient nommés par les gouvernements provinciaux.

9. Que le Canada projette une personnalité nationale dans le domaine de ses relations extérieures avec les pays étrangers. Par contre, la nouvelle constitution doit reconnaître aux provinces le droit de

[Interprétation]

one hand, and regional interests on the other. For this purpose, we recommend the creation of four regional entities, that is the Maritimes, Quebec, Ontario and the Western Provinces. We recommend, moreover, that the Senators be elected for a set term and that the constitution of senatorial ridings bear in mind the two elements mentioned above. In our opinion, there is no question of having representation according to the population in the Senate, but rather Senators elected according to the criteria mentioned above. Therefore, it should be understood that the electoral map of the senatorial ridings take into account the linguistic and cultural characteristics of the provinces which constitute these areas so that, on the one hand, we could easily find a very scarcely populated electoral district which is composed though of uniform linguistic and cultural characteristics, while next door, on the other hand, we might have a very large senatorial electoral riding which also has uniform linguistic and cultural characteristics. In addition, we recommend the following distribution of the senatorial ridings:

(a) the Maritimes Region — 25 seats distributed as follows: New Brunswick, 12; Nova Scotia, 8; Newfoundland, 3; Prince Edward Island, 1; (b) the Quebec Region, 25 seats; (c) the Ontario Region, 25 seats; (d) the Western Region, 25 seats distributed as follows: Manitoba, 5; Saskatchewan, 5; Alberta, 5; British Columbia, 6; Northwest Territories, 2; Yukon, 2.

6. That an equitable and non-political formula be set up so that members of the House of Commons be elected according to a formula based upon population representation.

7. That the Supreme Court remain the final appeal court throughout the country but that the appointment of judges be distributed by the central governments and the provinces while taking into account however the special requirements of the civil laws of the Province of Quebec.

8. That the judges of the superior and lower courts be appointed by the provincial governments.

9. That Canada should project a national personality in its external relations with foreign countries. On the other hand, the new Constitution must recognize to the provinces the right to take

[Text]

prendre certaines initiatives surtout dans le domaine culturel pourvu que les accords soient ratifiés par le gouvernement central et que les accords reflètent les intérêts des deux nations fondatrices dans leur ensemble.

10. Qu'une formule d'amendements soit prévue dans la nouvelle constitution.

En terminant, nous tenons simplement à dire que les Franco-manitobains entrevoient depuis quelque temps une possibilité, si faible soit-elle, de vivre l'expérience du bilinguisme dans leur province; et c'est dans l'optique de cette expérience possible et future que nous avons présenté ces quelques recommandations.

Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Monnin. Et maintenant monsieur Lachance, suivi de MM. Allmand, Marceau, Asselin et Guay. Monsieur Lachance.

**M. Lachance:** Mes premiers mots, monsieur le président, sont pour féliciter la Société franco-manitobaine de cet excellent mémoire. J'aimerais d'abord demander à M. Monnin si cette Société franco-manitobaine est composée d'institutions ou d'individus.

**M. Monnin:** Les deux.

**M. Lachance:** Est-ce que vous pourriez nous donner un exemple des institutions qui font partie de la Société franco-manitobaine?

**M. Monnin:** Par l'entremise de nos différents directorats, nous avons toutes les organisations culturelles, telles que le Cercle Molière, les Cent Noms, les Jeunesses musicales et, côté éducation, les EFM, qui sont les Éducateurs franco-manitobains, les Parents et maîtres. En somme, à peu près toutes les organisations franco-manitobaines font partie de notre société.

**M. Lachance:** Est-ce la seule société francophone, représentant les institutions culturelles, éducatives et politiques de langue française qui existent au Manitoba?

**M. Monnin:** Oui, et c'est voulu, nous avons centralisé toutes nos organisations.

**M. Lachance:** Est-ce qu'il y a des charges électives?

**M. Monnin:** La direction est composée de six membres qui ont été élus.

**M. Lachance:** Enfin, je pose ces questions, monsieur le président, afin de connaître le caractère représentatif de la Société franco-manitobaine; c'est extrêmement important.

[Interpretation]

certain initiatives, especially in the cultural field provided these agreements are ratified by the central government and that these agreements reflect the interests of the two founding nations as a whole.

10. That a formula for amendments be provided in the new Constitution.

To close, we would simply like to say that the Franco-manitobans have recently begun to see a possibility of actually putting bilingualism to practice in their province. And it is from this point of view that we have presented these few recommendations.

Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Monnin. And now we have Mr. Lachance followed by Messrs. Allmand, Marceau, Asselin and Guay. Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** My first words, Mr. Chairman are to congratulate the Société franco-manitobaine for their fine brief. First of all, I would like to ask Mr. Monnin whether the Société franco-manitobaine is composed of institutions or individuals?

**Mr. Monnin:** Both.

**Mr. Lachance:** Could you give us an example of the institutions that are part of the Société franco-manitobaine?

**Mr. Monnin:** Through our various management structures we have all the cultural groups such as the Cercle Molière, the Cent Noms, the Jeunesses musicales, and on the educational side we have the Franco-manitoban Parent Teachers Association. Briefly, nearly all the franco-manitoban organizations belong to our society.

**Mr. Lachance:** Is it the only French-speaking society representing French-speaking cultural, educational and political institutions that exist in Manitoba?

**Mr. Monnin:** Yes, we purposely centralized all our organizations.

**Mr. Lachance:** Are there any elected positions?

**Mr. Monnin:** The executive board is composed of six members who were elected.

**Mr. Lachance:** I am asking these questions, Mr. Chairman, in order to find out the representative nature of the Société franco-manitobaine. It is very important to know

te]

re société représente-t-elle, largement ou  
plètement, les francophones de la pro-  
ce du Manitoba?

**Mr. Monnin:** Je dirais largement. Je ne  
se pas que nous sommes en position de  
complètement, évidemment, mais large-  
nt, je crois que oui.

**Mr. Lachance:** Je lis à la page 2 de votre  
noire:

Si la reconnaissance de ce fait...

parle de la province de Québec,

Si la reconnaissance de ce fait n'est pas  
admise, permettez-nous de suggérer que  
tous changements constitutionnels seront  
peine perdue, si vous avez comme un de  
vos buts, le caractère bilingue de notre  
pays.

ce que vous êtes d'accord avec le carac-  
bilingue du pays?

**Mr. Monnin:** Certainement.

**Mr. Lachance:** Du Canada.

**Mr. Monnin:** Il n'y a aucun doute.

**Mr. Lachance:** A la page 3 de votre  
noire, vous recommandez:

...qu'un corps intermédiaire soit man-  
daté afin de préparer une ébauche préli-  
minaire d'un projet de constitution...

ne croyez pas que ce corps intermédiaire  
existe actuellement dans la Conférence  
constitutionnelle?

**Mr. Monnin:** Sans doute, ce pourrait être un  
corps intermédiaire, mais nous croyons que...

**Mr. Lachance:** Qu'il devrait y avoir un  
corps...

**Mr. Monnin:** ...qu'il devrait y avoir quel-  
chose d'autre. Les circonstances et les  
ont démontré depuis quelques années  
y a un travail qui se fait dans ce  
maine. Toutefois, j'ai l'impression que par  
de responsabilités ministérielles qui  
ent, ces gens-là ont d'autres occupations,  
travail n'avance peut-être pas très rapide-  
ment. Alors, il pourrait y avoir un corps  
intermédiaire, composé des membres de ce  
comité et peut-être aussi d'experts académi-  
ques etc. Nous croyons que le processus pour-  
progresser beaucoup plus rapidement  
que ne le fait en ce moment.

**Mr. Lachance:** Ne croyez-vous pas que des  
gouvernements provinciaux pourraient faire

[Interprétation]

that. Does your society represent all the  
French-speaking people of Manitoba or does it  
represent them in a broad sense?

**Mr. Monnin:** I would say it represents them  
broadly. I do not think that we are in a  
position to say that we represent all the  
French-speaking of Manitoba, but I would say  
that we represent a broad share of that  
population.

**Mr. Lachance:** On page 2 of your brief, you  
state:

If the recognition of this fact...

We are dealing with the province of Quebec,

If the recognition of this fact is not  
admitted, may we suggest that any con-  
stitutional change would be a loss of time  
if you have as one of your objectives the  
bilingual nature of our country.

Do you agree with the bilingual character of  
our country?

**Mr. Monnin:** Certainly.

**Mr. Lachance:** Of Canada.

**Mr. Monnin:** Without a doubt.

**Mr. Lachance:** On page 3 of your brief you  
recommend that:

...that an intermediary body be entrusted  
with the task of preparing a prelimi-  
nary draft of the constitutional draft...

Do you not think that this intermediary body  
does exist at the present time in the Constitu-  
tional Conference?

**Mr. Monnin:** No doubt, it could be an inter-  
mediary body, but we believe that...

**Mr. Lachance:** That there should be  
another...

**Mr. Monnin:** ...that there should be some-  
thing else. Both circumstances and facts have  
shown over the last few years that there is  
work being done in this field. However, I feel  
that because of existing ministerial responsi-  
bilities, the people involved are busy in other  
fields and the work is perhaps not progressing  
very rapidly. So, an intermediary body could  
be set up and be composed of the members of  
this Committee and possibly also experts from  
various universities, and so forth. We think  
the process could move ahead far more quick-  
ly than it is doing right now. And the various  
governments could belong to this intermedi-  
ary body every bit as much as the members.

**Mr. Lachance:** Do you not think that the  
various governments could belong to that



[Text]

partie de ce corps intermédiaire tout autant que les membres de ce Comité?

**M. Monnin:** J'ai dit qu'il pourrait y avoir des membres de ce Comité, mais je ne voudrais pas le restreindre à cela. C'est un exemple que je donne. Peut-être cela devrait-il être un comité complètement indépendant du vôtre.

**M. Lachance:** Je lis à la page 4 de votre mémoire que vous recommandez pour le Canada «un statut de république». Est-ce que vous suggérer que le gouverneur général devienne le chef d'État?

**M. Monnin:** Oui.

**M. Lachance:** Mais portant un autre nom probablement?

**M. Monnin:** S'il y a lieu. Pour ma part, ce ne sont là que des détails. Ce que nous voulons, c'est que notre institution complète soit la nôtre et qu'elle le demeure, qu'elle soit entièrement canadienne du Pacifique à l'Atlantique.

**M. Lachance:** Partant de ce fait, est-ce que vous avez envisagé l'opportunité, pour ce chef d'État, d'avoir un représentant dans les différentes provinces?

**M. Monnin:** Dans chaque province, oui.

**M. Lachance:** Présentement, il y a les lieutenants-gouverneurs.

**M. Monnin:** Exactement. Je n'entrevois pas beaucoup de changements au système actuel, sauf que nous désirons que notre institution demeure canadienne, tel que je l'indiquais.

**M. Lachance:** Auriez-vous objection à ce que le représentant dans chaque province soit nommé par le gouvernement fédéral ou si vous préférez qu'il le soit par les provinces?

**M. Monnin:** J'ai l'impression que ce devrait être par les provinces.

**M. Lachance:** Alors, il ne deviendrait pas le représentant du chef d'État central.

**M. Monnin:** D'accord. Je dis que j'aimerais que ce soit les provinces, mais je serais plus flexible sur ce point-là. Je pense qu'il faudrait certainement une étude plus approfondie de la question, mais nous ne nous opposerions certainement pas à ce que ce soit le gouvernement central.

**M. Lachance:** Ma dernière question est la suivante, monsieur le président; au sujet de la

[Interpretation]

intermediary body every bit as much as the members of this Committee?

**Mr. Monnin:** I said there could be members of this Committee, but I would not want to limit it to that. I was giving an example. Maybe it should be a committee which is entirely independent from yours.

**Mr. Lachance:** I see on page 4 of your brochure that you suggest for Canada the "status of republic". Do you suggest that the Governor General become the head of state?

**Mr. Monnin:** Yes.

**Mr. Lachance:** But he will probably carry another title?

**Mr. Monnin:** If necessary. Insofar as I am concerned, those are merely details. What we want is that our whole institution be ours and remain so, that it be entirely Canadian from one ocean to the other.

**Mr. Lachance:** Have you considered the possibility that this head of state might have a representative in each province?

**Mr. Monnin:** Yes, in each province.

**Mr. Lachance:** Right now, there are Lieutenant Governors.

**Mr. Monnin:** Yes. I do not see much change to the present system, except that we would like our institution to be truly Canadian.

**Mr. Lachance:** Would you object to having the representative in each province appointed by the federal government or would you prefer to have him appointed by the provinces?

**Mr. Monnin:** I feel that the province should appoint him.

**Mr. Lachance:** He would then not become the representative of the head of the central state.

**Mr. Monnin:** Agreed. I said that I would like it to be the provinces, but I would be fairly flexible in this regard. I think that the question would warrant a more detailed study, but we would certainly not object to its being the central government.

**Mr. Lachance:** My last question, Mr. Chairman. With regard to the Supreme Court

partie]  
 r suprême du Canada, vous recommandez  
 la nomination des juges soit partagée par  
 gouvernement central et les provinces.

**M. Monnin:** Oui.

**M. Lachance:** Comment envisagez-vous ce  
 partage? Doit-il être fait également ou pro-  
 portionnellement au nombre de provinces?

**M. Monnin:** Cela pourrait être établi de  
 différentes façons: une nomination pourrait  
 être faite par le gouvernement fédéral et l'au-  
 tre par le gouvernement provincial, en alter-  
 nant. J'ai l'impression que le nombre des  
 juges de la Cour suprême va augmenter au  
 cours des années à venir, alors une province  
 pourrait en nommer un et le gouvernement  
 fédéral en nommer un autre.

**M. Lachance:** Supposons qu'il y ait neuf  
 juges à nommer, croyez-vous qu'une moitié  
 serait l'être par le gouvernement central et  
 l'autre, par les provinces?

**M. Monnin:** J'aimerais que la chose fût pos-  
 sible, bien que l'exemple que vous donnez  
 présente quelques difficultés.

**M. Lachance:** D'accord. Prenons le chiffre  
 de onze.

**M. Monnin:** Je ne suis pas obligé de précé-  
 der les chiffres. Ce que nous voulons dire,  
 c'est que la province ou les provinces  
 devraient avoir un droit de regard dans la  
 nomination des juges à la Cour suprême. Je  
 pense que c'est un principe général que nous  
 défendons, nous n'entrons pas dans les détails.

**M. Lachance:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur  
 Warren Allmand, député anglophone de la  
 province de Québec.

**M. Allmand:** Monsieur Monnin, de temps  
 en temps au Québec, surtout parmi les grou-  
 pes nationalistes, on entend dire qu'il n'est  
 pas réaliste d'appuyer et d'encourager les  
 groupes français en dehors de Québec, que  
 les groupes sont trop petits et peut-être arti-  
 ficiels.

À leur avis, il serait préférable d'oublier  
 les communautés francophones en dehors du  
 Québec et que ces groupes adoptent la langue  
 et la culture anglaise et s'intègrent même à la  
 communauté anglaise. Quelle est votre opi-  
 nion sur ce sujet?

[Interprétation]

Canada, you recommend that the appointment  
 of judges be shared by the central govern-  
 ment and the provinces.

**Mr. Monnin:** Yes.

**Mr. Lachance:** On what basis would this  
 sharing take place? Should it be on an  
 egalitarian basis or proportionally to the  
 number of provinces?

**Mr. Monnin:** That could be established in  
 different ways; the federal government could  
 make an appointment and then alternate with  
 the provincial government which would make  
 the next appointment. I am under the impres-  
 sion that the number of judges in the  
 Supreme Court will increase with the years,  
 so a province could appoint a judge and the  
 federal government could appoint another  
 one.

**Mr. Lachance:** Supposing nine judges had  
 to be appointed, do you believe that half of  
 them could be appointed by the central gov-  
 ernment and the other half by the provinces?

**Mr. Monnin:** I would like that to be possi-  
 ble, although the example you are putting  
 forward here would present certain difficulties.

**Mr. Lachance:** Agreed. Let us take eleven  
 men.

**Mr. Monnin:** I am not obliged to specify a  
 figure. What we mean, is that the province or  
 the provinces should have their say in the  
 appointment of judges to the Supreme Court.  
 We are putting forward a general principle  
 and we do not propose to enter into details.

**Mr. Lachance:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr.  
 Warren Allmand, an English-speaking mem-  
 ber of Parliament from the province of Que-  
 bec.

**Mr. Allmand:** Mr. Monnin, we hear from  
 time to time, in Quebec, especially amongst  
 nationalist groups, that it is not realistic to  
 support and encourage French groups outside  
 of Quebec, and that these groups are too  
 small and perhaps artificial.

In their opinion, it would be preferable  
 to forget the French-speaking communities  
 outside of Quebec and it would be better if  
 those groups adopted the English language  
 and culture and even became integrated into  
 the English community. What do you say to  
 that?

[Text]

**M. Monnin:** Si vous me permettez, je crois que le chef du Parti québécois conte cette histoire depuis environ 4 ans; les faits sont tout autres au Manitoba, la preuve en est que la situation du français s'y affermit de plus en plus. J'ai l'impression qu'ils se trompent complètement et que ces groupes, qui discutent ainsi de cette question, ne sont pas réalistes et ne comprennent pas les faits et les situations des provinces. J'ai l'impression qu'ils divaguent.

**Une voix:** Ils parlent trop!

**M. Allmand:** Est-ce que la population française du Manitoba essaie d'améliorer et d'augmenter les contacts avec Québec et toutes les communautés francophones au Canada?

**M. Monnin:** Il n'y a aucun doute. Pour notre part, nous entrevoyons le Canada, comme une entité où il doit y avoir du français d'un océan à l'autre. Je suis d'accord qu'il faut une province forte où on puisse s'alimenter au point de vue culturel, éducatif, etc., mais s'il n'y a pas d'îlots à population vivante française dans le reste du Canada, ce n'est plus le Canada et alors, ça ne marche plus.

**M. Allmand:** A la page 2 de votre mémoire, vous dites que nous avons besoin au Canada d'un Québec très fort, dont la vocation particulière est d'aider les autres communautés au Canada de s'épanouir et d'améliorer leurs conditions. Le gouvernement canadien, qui représente quand même toutes les communautés au Canada, peut-il s'acquitter de cette tâche?

**M. Monnin:** Je comprends ce que vous voulez dire. Mais je ne pense pas que ce soit possible, car, tout compte fait, le gouvernement fédéral, ce n'est pas 6 millions de Canadiens-français. Les ressources culturelles, etc., sont dans le Québec et puis si le Québec n'a pas les possibilités, les outils lui permettant de s'épanouir lui-même, j'ai l'impression que le gouvernement fédéral, en dépit des efforts qu'il fait présentement dans ce sens, ne pourrait y arriver, ce serait très difficile. Néanmoins, nous sommes très heureux de cette preuve de bonne volonté et nous vous en remercions, mais il ne faut pas oublier qu'il y a 6 millions de Canadiens-français au Québec. C'est là le nœud de l'affaire.

**Mr. Allmand:** Mr. Monnin, I also want to congratulate you for your brief and for giving us so many specific recommendations. As an English-speaking person from Quebec, I want

[Interpretation]

**Mr. Monnin:** I believe that the head of Parti Québécois has been saying this for nearly four years. However, the facts are entirely different in Manitoba, and the proof is that the possession of French in the province is becoming ever stronger. I am afraid that those people are entirely mistaken and that the groups which hold these views are not realistic and do not understand the facts and the position of the various provinces. They have the feeling that they are talking through their hats.

**An hon. Member:** They talk too much!

**Mr. Allmand:** Is the French-speaking population of Manitoba trying to improve and increase contacts with Quebec and the various other French-speaking communities in Canada?

**Mr. Monnin:** Definitely. And so far as we are concerned, we envisaged Canada as an entity where French must be present from ocean to the other. I agree that there must be one strong province on whose resources we can draw from a viewpoint of culture, education, and so forth, but if there are no French speaking islands throughout the rest of Canada, it can no longer be called Canada. Then the game is up.

**Mr. Allmand:** On page 2 of your brief you state that we in Canada need a very strong Quebec whose particular location is to help the other communities in Canada to develop themselves and improve their conditions. Can the Canadian Government which does, and which all, represent all the various communities in Canada carry out this task successfully?

**M. Monnin:** I understand what you mean. However, I do not think that it is possible, because, in the end, the Federal Government is not made up of 6,000,000 French Canadians. The cultural resources and so forth, are in Quebec and if Quebec does not have the possibilities, the tools whereby to develop itself, I feel that the Federal Government, in spite of the efforts it is making at the present time in that direction, would not be able to achieve that because it would be too difficult. Nevertheless, we are very glad to have this proof of good will and we thank you for it, but we must not forget that there are 6,000,000 French Canadians in Quebec. That is the key to the problem.

**Mr. Allmand:** Monsieur Monnin, je tiens aussi à vous féliciter de votre mémoire et de nous avoir fait tant de recommandations si précises. En tant que Canadien de langue



[arte]

tell you that we encourage you and are all  
th you.

**Mr. Monnin:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Gilles Marceau.

**M. Marceau:** Monsieur Monnin, je voudrais  
lement ajouter mes félicitations à celles  
collègues qui m'ont précédé. Nous étions  
peu inquiets, lorsque nous avons pénétré  
cette salle de ne pas voir, dans la liste  
présentations, un mémoire des Franco-  
Manitobains, mais cela valait la peine d'atten-  
car ce mémoire est très précis et très  
cret.

es collègues qui m'ont précédé ont traité  
certains sujets. Je voudrais tout d'abord  
poser une question assez précise. A la  
nière page de votre mémoire, vous indi-  
qu'il est important qu'il y ait des recom-  
mandations immédiates, positives et concrètes.  
Soyez-vous vraiment que c'est une constitu-  
écrite et écrite dans un très bref délai qui  
régler la situation? Ne croyez-vous pas que  
constitution est un texte qui répond à un  
consensus général, à un désir d'une population  
a accepté un mode de vie, qui a accepté  
vivre ensemble? Est-ce que vous ne croyez  
que les gens qui nous demandent à tout  
d'écrire un texte à la hâte, ne font, en  
que sorte, qu'envenimer le problème et  
être obliger des gens, qui ne sont pas  
s, à accepter plus ou moins une constitu-  
qui sera rédigée immédiatement?

**Mr. Monnin:** Je suis d'accord qu'une consti-  
on n'est pas nécessairement un document  
t, mais j'ai l'impression que c'est néces-  
dans l'état actuel des choses. J'aimerais  
qu'un consensus puisse tenir lieu d'une  
stitution, mais malheureusement il existe  
re l'Acte de l'Amérique du Nord britan-  
de 1870 et, à mon avis, cela empêche le  
consensus. D'accord, il peut y en avoir un,  
le document de 1870 est encore là, bien  
soit périmé et c'est pour cette raison  
faut avoir un changement quelconque.  
e dis pas que tout ce changement doit  
écrit, une partie doit nécessairement  
et aussi tôt que possible ou bien qu'une  
de lois soient adoptées immédiatement  
ent le résultat serait le même. Je voudrais  
changement, pas nécessairement écrit,  
un changement.

**Mr. Marceau:** Vous connaissez sans doute  
d'esprit des gens du Manitoba, croyez-  
qu'ils sont prêts à accepter une constitu-  
sur une base de deux peuples fondateurs  
deux langues officielles? J'ai constaté

[Interprétation]

anglaise du Québec, je tiens à vous dire que  
nous vous encourageons et que nous vous  
appuyons.

**M. Monnin:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Gilles Marceau.

**Mr. Marceau:** Mr. Monnin, I would also like  
to add my own congratulations to those of my  
colleagues who preceded me. When we  
entered this room we were somewhat con-  
cerned because no briefs by the Franco-  
Manitobians figured on the list of presenta-  
tions. However, it was worthwhile waiting,  
because that brief was very specific and very  
concrete.

My colleagues who spoke before me have  
dealt with a number of subjects. First of all, I  
would like to ask you a fairly specific ques-  
tion. On the first page of your brief, you point  
out that it is important that there be immedi-  
ate, positive and concrete recommendations.  
Do you really believe that it is a written con-  
stitution and furthermore, a constitution that  
is written within a very short period of time,  
which will settle the problem? Do you not  
believe that a constitution is a document  
which reflects a general consensus, the desire  
of a population which has accepted a particu-  
lar way of life and has accepted to live  
together? Do you not believe that the people  
who ask us to graph a document in haste at  
any price, are in a way regulating the prob-  
lem and perhaps obliging people who are not  
ready to do so, to more or less accept a con-  
stitution that will be graphed immediately?

**Mr. Monnin:** I agree that a constitution  
need not necessarily be a written document,  
however I feel that it is necessary under the  
present circumstances. I would like to see a  
consensus taking the place of a constitution  
but, unfortunately, the BNA Act of 1870 still  
exists and, in my opinion, that prevents any  
consensus. I agree that there may be a con-  
sensus, but the BNA Act of 1870 is still there  
although it is obsolete and that is why we  
must have some sort of change. I am not  
saying that everything that is changed must  
be written. Part of it, though, must necessari-  
ly be written and as soon as possible or  
instead, legislation could be adopted immedi-  
ately the results of which would be the same.  
I would like to have a change, not necessarily  
in written form, but a change nevertheless.

**Mr. Marceau:** As you no doubt are aware of  
the way of thinking of people in Manitoba, I  
would like to ask you whether you think that  
they are ready to accept the constitution on  
the basis of two founding nations and two

[Text]

que beaucoup de Néo-Canadiens qui, à bon droit, croient qu'ils ont une culture qu'ils doivent conserver, ont l'impression qu'une constitution qui consacrerait les deux peuples fondateurs et un bilinguisme intégral, les affecterait dans leur bien-être et ce n'est pas ce que nous voulons. Alors, croyez-vous vraiment qu'une constitution basée sur le bilinguisme et le biculturalisme ne heurterait pas en quelque sorte les gens des provinces centrales?

**M. Monnin:** Il y a certainement un problème, je suis d'accord avec vous, mais pour moi, le Canada, est un pays bilingue et s'il ne l'est pas...

**M. Marceau:** Pour vous mais je parle de la population.

**M. Monnin:** D'accord. Mais je parle du Canada et j'ai l'impression que si vous tenez compte des divers groupes, l'un après l'autre, vous ne parlez plus d'un Canada. Si vous ne reconnaissez pas le fait du bilinguisme, le fait que le Québécois peut sortir de chez lui, se sentir chez lui en dehors du Québec, vous ne parlez pas du Canada, vous aurez alors un effritement complet. Cependant, je suis d'accord que nous faisons face à un problème excessivement délicat.

**M. Marceau:** Est-ce qu'il est sérieux ou s'il s'agit tout simplement d'une minorité? C'est ce que je voudrais savoir.

**M. Monnin:** D'accord, monsieur.

**M. Marceau:** Dans quelle proportion?

**M. Monnin:** J'ai l'impression qu'il est plus faible qu'il ne l'a été dans le passé et qu'à mesure qu'on avance, il s'amenuisera, du moins je l'espère.

**M. Marceau:** Maintenant une autre question, si monsieur le président me le permet. J'ai l'impression, et je l'avais encore davantage avant que vous ne parliez, que vous considérez que la province de Québec est celle qui représente l'élément canadien-français et qu'Ottawa ne peut pas être considéré comme représentant les deux peuples fondateurs. J'aimerais que vous précisiez votre position à ce sujet.

**M. Monnin:** Non...

**M. Marceau:** Votre mémoire semble laisser cette impression que vous voyez le Québec comme étant le pilier des Canadiens d'expression française et qu'Ottawa ne peut jamais et ne sera jamais le représentant officiel des deux peuples fondateurs.

[Interpretation]

official languages? I have noted that many New-Canadians who rightly believe that they have culture which they should preserve, are under the impression that a constitution which would sanction the idea of two founding nations and undergrow bilingualism would affect them in their wellbeing and that is what we want. So, do you really believe that a constitution based on bilingualism and biculturalism would not somehow offend the population of the central provinces?

**Mr. Monnin:** There certainly is a problem, I agree with you. But so far as I am concerned, Canada is a bilingual country and if it is not, it is being that...

**Mr. Marceau:** Insofar as you are concerned, but I am speaking about the population.

**Mr. Monnin:** Fine. But I am talking about Canada and I feel that if you take into consideration the various groups, one by one, you are no longer talking about Canada. If you do not recognize the fact of bilingualism, the fact that Quebecers can leave their own province and feel at home in the rest of the country, you are not speaking about Canada and you will be faced with a complete disintegration. However, I agree that we are facing an extremely delicate problem.

**Mr. Marceau:** Is it serious or are we simply dealing with a minority? That is what I would like to know.

**Mr. Monnin:** All right, sir.

**Mr. Marceau:** How do you size it up?

**Mr. Monnin:** I feel that it is less serious than in the past and that as we progress it will lessen, at least I hope so.

**Mr. Marceau:** Now another question, if the Chairman will allow me. I feel, and I did feel even more strongly before you spoke, that you consider Quebec as representing the French-Canadian element and that Ottawa cannot be considered as representing the founding nations. I would like you to clarify your position on that subject.

**Mr. Monnin:** No...

**Mr. Marceau:** Your brief seems to leave the impression that you consider Quebec as being the pillar of French-speaking Canadians and that Ottawa cannot and never will be the official representative of the two founding nations.

[Texte]

**M. Monnin:** Non, je m'excuse, c'est peut-être l'impression qui se dégage, mais ce n'est certainement pas ce que nous avons voulu laisser entendre. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, si le gouvernement fédéral n'avait pas mis sur pied certains programmes, ça clotrait ici. Mais quand nous parlons d'un Québec fort, nous voulons parler des ressources, des personnes, des livres scolaires, ou autres, de la culture, des chansonniers, etc. Ce n'est pas le fédéral ne peut pas nous procurer, mais le fédéral ne le pas. Le gouvernement fédéral c'est tout le pays. C'est pour cette raison qu'il faut un Québec fort, afin qu'il puisse se développer lui-même.

Je ne parle pas nécessairement au point de vue du niveau des gouvernements, mais je pense qu'il faut que le gouvernement accorde au Québécois la possibilité de s'épanouir et ainsi, voyager dans les autres provinces. Parfois, je crois qu'Ottawa a un rôle très important à jouer dans le domaine du bilinguisme. Ce n'est pas le même rôle que celui de la population québécoise, mais il est tout aussi important et il faut absolument que le gouvernement fédéral continue à le jouer, car c'est très essentiel.

**M. Marceau:** Alors, si je vous comprends bien, vous admettez pratiquement que le Québec, pour jouer véritablement son rôle, doit devenir de plus en plus français.

**M. Monnin:** D'accord, il n'y a aucun doute dessus.

**M. Marceau:** Tout en demeurant également bilingue, mais il doit accentuer son travail de l'épanouissement du français.

**M. Monnin:** Certainement.

**M. Marceau:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Asselin.

**M. Asselin:** Merci monsieur le président. Je pense au mémoire que notre ami a présenté. En félicite, il est excellent.

En résumé, le Québec est pour vous, les minorités françaises, la maison mère. A la page 2, vous dites que le Québec devra jouer un rôle spécial, dans la nouvelle constitution pour avoir les outils nécessaires, afin de procéder à son développement culturel et économique. Est-ce que vous assimilez cela à ce qu'on dit souvent au Québec: que cette province devrait avoir un statut particulier au sein de la Confédération.

**M. Monnin:** Oui, à peu près, d'accord pour un statut particulier! Mais je ne voudrais pas dire au Québec à ce niveau-là, disons à un

[Interprétation]

**Mr. Monnin:** No, I apologize, that may be the impression given by the brief, but it is certainly not what we tried to get across. As I pointed out a while ago, had the Federal Government not set up certain programs, things would be in a bad way here. But when we refer to a strong Quebec, we mean that in terms of resources, individuals, school books, and so forth, culture, singers, etc., which the Federal Government cannot provide us with because it does not have them. The Federal Government represents the country as a whole. That is why Quebec must be strong, so that it can develop itself. I am not necessarily talking from the point of view of the various levels of Government, but I think that the Government must give the Quebecers the possibility of developing themselves and hence, of travelling in the other provinces. However, I think that Ottawa has an extremely important role to play in the field of bilingualism. It is not the same role of that of a population of Quebec, although it is as important and the Federal Government must absolutely continue to play that role and it is very essential that it should do so.

**Mr. Marceau:** So, if I understand correctly, you practically admit that Quebec must become more and more french in order to be able to really play its role.

**Mr. Monnin:** I agree. There is no doubt about that.

**Mr. Marceau:** While also remaining bilingual, but it must accentuate its endeavours toward the development of french.

**Mr. Monnin:** Certainly.

**Mr. Marceau:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Asselin.

**Mr. Asselin:** Thank you, Mr. Chairman. To come back to the brief that was presented by our friend, I would like to congratulate him because it is an excellent document.

It is obvious that Quebec is like a head office for the various french minorities. On page 2, you state that Quebec will have to play a special role within the new constitution and have the necessary tools in order to be able to proceed with its cultural and economic developments. Would you liken that to what is frequently said in Quebec, mainly that the province of Quebec should have a special status within Confederation.

**Mr. Monnin:** Yes, I more or less agree on the idea on the special status. But by doing so I would not want to place Quebec at a level



## [Text]

niveau au-dessus de celui des autres provinces. Néanmoins, nous devons nous rendre à cette évidence, à savoir, que le Québec est une province à part, car il n'y en a pas d'autres au Canada où il y a autant de Canadiens français. Pour ma part, c'est clair, il n'y a rien d'autre.

**M. Asselin:** Oui, ici vous vivez évidemment dans un milieu anglophone. Est-ce que cette expression de «statut spécial» ou «arrangements spéciaux» fait peur aux amis anglophones ici comme c'est souvent le cas dans les autres provinces?

**M. Monnin:** Je pense que ça peut leur faire peur si le terme n'est pas bien compris. On peut dire par «statut spécial» que le Québec, tant en étant dans le Canada ne l'est pas vraiment, en fait, qu'il peut faire ce qu'il veut quand cela lui tente. Mais ce n'est pas ce que nous entendons par statut particulier. C'est simplement qu'il puisse s'épanouir au point de vue du français et, par voie de conséquence, que les autres provinces où le français n'est évidemment pas aussi fort aujourd'hui qu'il pourrait l'être, aient un point de repère et ceci est essentiel.

**M. Asselin:** Qu'est-ce que les minorités françaises des provinces anglaises attendent du Québec? Le Québec doit être, à mon avis, le foyer des Canadiens français, la source d'alimentation des minorités françaises. Celles-ci sont-elles satisfaites actuellement de ce que le Québec a fait pour elles?

**M. Monnin:** J'ai l'impression que le Québec faisait beaucoup plus il y a peut-être 5 ou 6 ans. En ce moment, c'est le gouvernement fédéral qui a commencé à ramasser la balle. Mais je crois que Québec semble maintenant vouloir recommencer à jouer le rôle qu'il a joué dans le passé, mais je ne peux pas dire que je suis entièrement satisfait du rôle que le Québec joue ici présentement. La chose est cependant compréhensible, le Québécois peut se demander pourquoi il viendrait au Manitoba; il y a un an, les droits scolaires ne lui permettaient pas que ses enfants soient éduqués en français complètement maintenant, il le peut. Alors, cela veut peut-être dire que le Québécois sera plus enclin à sortir de chez lui.

**M. Asselin:** Est-ce que les minorités françaises sont obsédées par le mouvement séparatiste au Québec? Et si une telle séparation se produisait, ce que je ne souhaite pas, que feraient les minorités françaises? Est-ce que ce serait la mort des minorités? Décideraient-elles de s'en venir au Québec pour continuer leur vie culturelle?

## [Interpretation]

which is about that of the other province. Nevertheless, we must face facts, that is that the province of Quebec is different, because there are no other provinces in Canada where there are as many french Canadians. And, as far as I am concerned, the matter is quite clear, and there is no other way of dealing with this.

**Mr. Asselin:** Yes, of course you are leaving here and an english-speaking environment. Those the term "special status" or "special arrangements" cause fear among our english-speaking friends here as is often the case here in the other provinces?

**Mr. Monnin:** I think it can give them cause for fear if the term is not properly understood. "Special status" can mean that Quebec while being in Canada is not really part of it in fact, that it can do what it wants when it wants. But that is not what we mean by special status. It simply means that Quebec must be able to develop itself from the point of view of the French language and, consequently, that the other provinces where French is obviously not as strong right now, it might be would have Quebec to support and guide them and that is essential.

**Mr. Asselin:** What do the French minorities in the English provinces expect from Quebec? In my opinion, Quebec must be the home of the French Canadians, the source where the French minorities can draw support. Are the minorities satisfied at the present time with what Quebec has done for them?

**Mr. Monnin:** I feel that Quebec was doing far more about five or six years ago. Right now, it is the Federal Government which has begun to get into the picture. But I believe that Quebec now seems to want to reassume the role it has played in the past, but I cannot say that I am entirely satisfied with the role Quebec is playing here right now. However, that situation is understandable, because Quebecers may well ask themselves why they should come to Manitoba. In view of the fact that as recently as one year ago, because of existing legislation, their children would not have been allowed to get their entire schooling in French. However, that is now possible. So, perhaps that means that Quebecers will be more inclined to leave their own province.

**Mr. Asselin:** Are the French minorities obsessed by the separatism movement in Quebec? And if separation did occur, which is not what I hope for, what would the French minorities do? Would that be the end of the minorities? Would they decide to come to Quebec to continue their cultural life?

erte]

**M. Monnin:** Je suis Manitobain.

**M. Marceau:** Manitobain, oui.

**M. Monnin:** Je suis Manitobain, je suis français, d'accord, mais je suis aussi Manitobain. J'ai vécu à Québec 5 ou 6 mois, j'aime bien le Parti québécois mais ce n'est pas moi. J'ai l'impression que les gens n'émigreraient pas au Québec.

**M. Asselin:** Mais les gens sont-ils obsédés par ce problème du Québec?

**M. Monnin:** Obsédés, je ne dirais pas obsédés; mais nous nous ne sommes pas d'accord avec eux.

**M. Asselin:** Nous non plus et la plupart des Québécois ne sont pas d'accord avec la séparation du Québec.

**M. Monnin:** Disons que les séparatistes commencent à nous agacer quelque peu.

**M. Asselin:** Vous n'êtes pas le seul. Je voudrais revenir à la question de la Cour suprême. Dans votre mémoire, vous dites:

8. Que les juges des cours supérieures et inférieures soient nommés par les gouvernements provinciaux.

Nous savons que les juges de la Cour supérieure sont nommés par le gouvernement fédéral à l'heure actuelle.

**M. Monnin:** Oui, ceux des cours inférieures aussi.

**M. Asselin:** Ceux des cours inférieures au Québec sont nommés par le gouvernement provincial, ce n'est peut-être pas le cas ici. Vous dites également que les provinces devraient avoir un droit de regard quant à la nomination des juges de la Cour suprême. Le gouvernement fédéral n'a donc plus rien à dire alors?

**M. Monnin:** Mais oui.

**M. Asselin:** Qu'est-ce que vous lui laissez?

**M. Monnin:** Je suis bien d'accord mais je ne vois pas vraiment pourquoi le gouvernement fédéral nommerait les juges de la province du Manitoba. J'ai l'impression que toute l'administration de la justice est donnée à la province, alors pourquoi ne lui donnerait-on pas aussi le pouvoir de nommer les juges?

**M. Asselin:** Oui mais j'en reviens à la Cour suprême; vous prétendez que les provinces devraient faire les nominations à la Cour suprême.

[Interprétation]

**Mr. Monnin:** I am a Manitoban.

**Mr. Marceau:** Yes, a Manitoban.

**Mr. Monnin:** I am a Manitoban, and I am French, fine, but I am also a Manitoban. I lived five or six months in Quebec, I like the Parti Québécois but I am different. I feel that people would not emigrate to Quebec.

**Mr. Asselin:** But are the people obsessed by the problem of Quebec?

**Mr. Monnin:** Obsessed, well I would not say obsessed, but we do not agree with them.

**Mr. Asselin:** Neither do we, and most Quebecers do not agree with the separation of Quebec.

**Mr. Monnin:** Let us say that the separatists are beginning to annoy us somewhat.

**Mr. Asselin:** You are not the only ones. I would like to come back to the question dealing with the Supreme Court. In your brief, you state the following:

8. That the judges of the higher and lower courts be appointed by the Provincial Governments.

We know that the judges of the Superior Court are appointed by the Federal Government at the present time.

**Mr. Monnin:** Yes, those of the lower courts also.

**Mr. Asselin:** The judges of the lower courts in Quebec are appointed by the Provincial Government, and that may not be the case here. You also state that the provinces should have their word to say in the appointment of Supreme Court judges. Therefore, the Federal Government would no longer be concerned?

**Mr. Monnin:** Yes, it would.

**Mr. Asselin:** But what role is left to the Federal Government?

**Mr. Monnin:** Yes, I agree, but I do not really see why the Federal Government should appoint judges in the province of Manitoba. I am under the impression that the entire administration of justice is given to the province, so why should it not also be given the power to appoint the judges?

**Mr. Asselin:** Yes, but I want to come back to the Supreme Court. You state that the provinces should make the Supreme Court appointments.

[Text]

**M. Monnin:** Pas complètement, mais on veut avoir un lien où les provinces auraient à jouer un rôle assez important dans la constitution.

**M. Asselin:** Nous savons que par le passé les provinces n'ont pas subi de discrimination, mais elles ont subi certains préjudices à l'égard de quelques jugements de la Cour suprême, surtout en ce qui a trait à la constitutionnalité de certaines lois.

**M. Monnin:** Oui.

**M. Asselin:** Est-ce que votre organisme n'a pas étudié plutôt la possibilité de former un tribunal constitutionnel dont feraient partie des juges provinciaux et des juges fédéraux? En cas de conflit constitutionnel entre les provinces et le gouvernement central, on pourrait s'adresser à ce tribunal plutôt qu'à la Cour suprême.

**M. Monnin:** Je ne peux pas dire que nous avons précisément étudié le problème dans cette optique-là en préparant le mémoire, mais j'ai l'impression qu'à cet égard, nous estimons que ce doit être la fonction de la Cour suprême; on n'a pas nécessairement besoin d'une autre cour constitutionnelle au-dessus de la Cour suprême.

**M. Asselin:** Ne pourrait-on pas avoir une division de la Cour suprême qui pourrait, lorsque des problèmes constitutionnels s'élèvent entre le gouvernement fédéral et les provinces, s'occuper uniquement de ces problèmes, en vue de garantir aux provinces des jugements impartiaux? Dans le passé, plusieurs jugements de la Cour suprême, étaient rendus au détriment des provinces pour ce qui est des questions constitutionnelles.

**M. Monnin:** D'accord, mais moi j'aimerais mieux qu'on en arrive à cet objectif en faisant nommer les juges par les provinces. Je ne vois vraiment pas la nécessité d'une division constitutionnelle à la Cour suprême.

**M. Lachance:** Une question supplémentaire, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Lachance.

**M. Lachance:** Suggéreriez-vous dans ce cas-là l'abolition des appels de la Cour d'appel des provinces à la Cour suprême?

**M. Monnin:** Non, non, du tout.

**Le président:** Monsieur Asselin.

**M. Asselin:** Ma dernière question, monsieur le président, si vous le permettez. A mon avis, non seulement dans les milieux francophones

[Interpretation]

**Mr. Monnin:** Not completely, but there should be a mechanism whereby the provinces would have a fairly important role to play in the constitution.

**Mr. Asselin:** We know that in the past the provinces have not been subject to discrimination, but some judgments made by the Supreme Court have been to their detriment especially with regard to the constitutionality of certain times of legislation.

**Mr. Monnin:** Yes.

**Mr. Asselin:** Did your organization study instead the possibility of setting up a constitutional court in which both provincial and federal judges would sit? In case of constitutional conflict between the provinces and the central government, the problem could be presented to that court rather than to the Supreme Court.

**Mr. Monnin:** I cannot say that we actually studied the problem from that angle, in preparing the brief, but I feel that in this respect we consider that it must be the function of the Supreme Court. We do not necessarily need another constitutional court of the Supreme Court.

**Mr. Asselin:** Could we not have a division of the Supreme Court which would deal exclusively with constitutional problems between the Federal Government and the provinces with a view to guarantee that the provinces will receive impartial judgments? In the past, several Supreme Court judgments were made to the detriment of the provinces with regard to constitutional matters.

**Mr. Monnin:** I agree, but I would prefer to reach that objective by having the judges appointed by the provinces. I really do not see the need for a constitutional division within the Supreme Court.

**Mr. Lachance:** A supplementary question, Chairman.

**The Chairman:** Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** In that case, would you suggest the abolition of appeals by the Courts of Appeal of the provinces to the Supreme Court?

**Mr. Monnin:** No, not at all.

**The Chairman:** Mr. Asselin.

**Mr. Asselin:** My last question, Mr. Chairman, if you will allow me. In my opinion, the younger generation of people would like to see



erte]

provinces anglaises, mais aussi parmi la ne génération des provinces anglophones, crois qu'on veut laisser tomber le système monarchique au Canada. Est-ce que chez vous, cette pensée est très répandue et les jeunes ont-ils un système parlementaire ou constitutionnel au Canada qui soit réellement canadien? Êtes-vous partisans d'une république canadienne?

**M. Monnin:** Oui, j'ai l'impression que les jeunes ne sont pas tellement mordus et acharnés sur ce sujet, et la population en général pense que ce n'est pas nécessaire à ce niveau.

**M. Asselin:** Merci, monsieur.

**M. Monnin:** En ce moment, je parle des jeunes, ce ne sont pas des jeunes Franco-Manitobains, ce sont des jeunes, point.

**M. Asselin:** Des jeunes, qu'ils soient francophones ou anglophones, ce sont des jeunes en général.

**M. Monnin:** Oui.

**M. Asselin:** Mon confrère me prie de vous demander si c'est urgent ou si cela peut attendre.

**M. Monnin:** Je pense que oui.

**M. Asselin:** C'est urgent.

**M. Monnin:** D'accord, ce n'est pas le plus grand problème que vous ayez à résoudre. Je pense qu'il pourrait revêtir une certaine importance. Ce ne serait peut-être pas nécessairement le numéro un de mes priorités, mais je le considérerais une de mes priorités.

**M. Asselin:** Je vous remercie, monsieur le président.

**M. Lachance:** Monsieur le président, je vais poser une question supplémentaire sur le sujet de la monarchie. Croyez-vous que si le gouvernement décidait d'abolir la monarchie et de créer une république, cela aurait un effet de contribuer à l'unité canadienne en général ou irait à l'encontre?

**M. Monnin:** Je pense que vous parlez du conflit entre les jeunes et les vieux et de la question dont j'envisage la chose. J'ai l'impression que les plus vieux plieraient un peu, les jeunes diraient oui. Cela pourrait aller vite et sans trop de remous.

**M. Lachance:** Non, mais est-ce que cela va-t-il l'unité canadienne?

[Interprétation]

the monarchy abolished in Canada, and I am not speaking only of the French-speaking circles in English provinces but also of the younger generation in the English-speaking provinces. Is this attitude widespread in your province, and do the young people want to have a parliamentary constitutional system in Canada which is really Canadian? Do you favour a Canadian republic?

**Mr. Monnin:** Yes, well, I think that the young people are not terribly preoccupied with that subject, and that the population in general does not believe that a change of that nature is necessary.

**Mr. Asselin:** Thank you, sir.

**Mr. Monnin:** Right now, I am talking about the young people, not just about young Franco-Manitobans, but about the young generation in general.

**Mr. Asselin:** If young people, whether they be French-speaking or English-speaking, that is to say young people in general.

**Mr. Monnin:** Yes.

**Mr. Asselin:** My colleague would like me to ask you whether this is an urgent matter or whether it can wait.

**Mr. Monnin:** I think it is.

**Mr. Asselin:** It is urgent.

**Mr. Monnin:** All right, I do not think it is the greatest problem you have to solve, but I think it might have importance. I would perhaps not give it first priority, but I would include it among my priorities.

**Mr. Asselin:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, I would like to ask a supplementary question about the monarchy. Do you think that if the government decided to abolish the monarchy and create a republic this would help contribute to Canadian unity in general or would it be a disservice to that unity?

**Mr. Monnin:** I think you are talking about the conflict between youth and older people and the way I size up the situation. I feel that the older people would give in a bit, and that the younger people would agree. This could go through pretty quickly and without causing too much upheaval.

**Mr. Lachance:** But would this serve Canadian unity?

[Text]

**M. Monnin:** Je ne crois pas que cela pourrait y nuire. Je ne réponds peut-être pas exactement à votre question, mais je pense que les gens n'en seraient pas tellement dérangés. Cela pourrait se faire très, très facilement et je ne crois pas que l'unité canadienne en souffrirait.

**Le coprésident M. MacGuigan:** Monsieur Guay.

**M. Guay (Saint-Boniface):** Merci monsieur le président. Monsieur Monnin, je voudrais vraiment vous féliciter de votre mémoire et de votre façon de représenter la Société, ainsi que les francophones de votre province, particulièrement ceux de St-Boniface. Vous l'avez fait de telle manière que vous avez raison d'en être fier. Je n'ai qu'une question à vous poser. Au troisième paragraphe de la première page, vous dites:

... nous avons appris il y a trop peu de temps votre visite parmi nous.

ce qui veut dire que le délai était court. Votre société ou vous-même, avez-vous l'intention de soumettre au Comité un autre mémoire?

**M. Monnin:** Non, je ne pensais pas que le Comité le demanderait. Si vous voulez plus de précisions, je serais prêt à retourner au travail et le faire, mais nous pensions que cela serait suffisant.

**M. Guay (Saint-Boniface):** Merci monsieur Monnin, merci monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous des questions à poser?

**Père Jean-Paul Aubry (rédacteur du journal La Liberté et le Patriote):** Je suis le Père Jean-Paul Aubry, rédacteur du journal *La Liberté et le Patriote*. J'aimerais ajouter quelques commentaires à l'exposé de la Société Franco-manitobaine.

Tout d'abord, pour ce qui est du statut particulier du Québec, je crois qu'à la suite des recherches et des études, faites par le Comité de la Constitution, il devrait arriver à faire cette distinction entre le rôle particulier du Québec en ce qui concerne la réalité linguistique et culturelle du pays et le statut particulier des provinces, quant à leurs conditions économiques distinctes. À la lumière de l'information qu'on a donnée au sujet de toutes les discussions qui ont eu lieu jusqu'à maintenant, on laisse entendre que le Québec réclame un statut particulier pour tout. Je crois que la vocation particulière du Québec est de permettre au Canada d'être une réalité linguistique et culturelle vraiment distincte de la réalité linguistique et culturelle des États-Unis, distincte un peu de la réalité culturelle et linguistique des autres pays.

[Interpretation]

**Mr. Monnin:** I do not think that it could hurt it. I may not be answering directly your question, but I think that people would not be terribly upset by this. This could be done through pretty easily and I do not think that Canadian unity would be hurt.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Guay.

**Mr. Guay (St. Boniface):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Monnin, I want to congratulate you for your brief and the way you have represented the Society and the French speaking population of Manitoba, and more especially that of St. Boniface. You have done it in such a way that you can be proud. I have one question only. In the third paragraph on the first page, you state:

... we heard of your visit too late.

This means that the time was too short. Does your Society or do you yourself intend to present another brief to the Committee?

**Mr. Monnin:** No, I did not expect the Committee to ask that. If you want to have more details, I could start working on the brief again, but we thought that this might be sufficient.

**Mr. Guay (St. Boniface):** Thank you, Mister Monnin, and thank you, Mister Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any questions?

**Rev. Jean-Paul Aubry (Editor of the newspaper La Liberté et le Patriote):** I am Father Jean-Paul Aubry, editor of the newspaper *La Liberté et le Patriote*, and I would like to add a few comments to the brief presented by the Franco-Manitoban Society.

First of all, with regard to the special status of Quebec, I think that following the research and studies made by the Special Committee on the Constitution, it should be able to make the distinction between the particular role of Quebec with regard to its linguistic and cultural realities of the country and the particular status of the provinces with regard to their distinct economic conditions. In the light of information given regarding the discussions that have taken place up to now, it would seem that Quebec wants to have a special status at all levels. I think that the special vocation of Quebec is to enable Canada to become a linguistic and cultural entity which is truly distinct from that of the United States, and also from that of other countries.

[texte]

1545

Alors, à ce point de vue, je crois qu'on pourrait diffuser plus d'information quant aux recherches et aux études qui se font au sujet de la Constitution. Tout d'abord, toutes les provinces canadiennes devraient reconnaître le Québec sur le plan linguistique et culturel, le Québec a un rôle canadien à jouer. A cet égard, le gouvernement fédéral devrait promouvoir chez les autres provinces, des ententes culturelles et linguistiques avec le Québec, et de songer à faire des ententes avec la France pour aider les provinces ou les groupes francophones minoritaires à progresser au point de vue linguistique et culturel. Il est très singulier de voir que des ententes culturelles existent avec la France pour nous aider mais que par ailleurs, le Québec, qui a des ressources humaines extraordinaires dans le domaine linguistique et culturel, ne puisse pas remettre à notre disposition. Si le gouvernement fédéral permettait au Québec de jouer un rôle particulier sur le plan linguistique et culturel à travers le pays, je pense que toutes les provinces seraient prêtes à conclure des ententes beaucoup plus rapidement qu'elles ne l'ont fait jusqu'ici. Et le gouvernement fédéral devrait permettre des ententes entre les provinces et, dans ce but, mettre à leur disposition des fonds disponibles. Étant donné qu'il est prêt à verser certains fonds ou à permettre de puiser dans les ressources humaines de la France, des ententes similaires ou des possibilités semblables devraient exister en ce qui concerne le Québec.

Sur le point de vue économique, je ne suis pas d'accord quant au statut particulier du Québec dans ce domaine, parce que je considère que chaque province n'est pas comme les autres; au niveau fédéral, les provinces de l'ouest sont trop considérées comme un bloc homogène. Vous avez sans doute assez voyagé pour savoir qu'en Saskatchewan, par exemple, on produit du blé, de la potasse et d'autres produits agricoles. Alors, nécessairement, on ne peut pas faire des ententes ou promouvoir l'économie de la Saskatchewan comme on le ferait pour le Manitoba ou l'Alberta, du moins c'est mon impression personnelle. Le gouvernement fédéral, depuis bien longtemps, ne définit pas les frontières ou des blocs économiques, mais on a l'impression que les mesures envisagées ne sont pas applicables du moins, d'où discorde, mécontentement et le reste.

Je voudrais aussi faire une autre recommandation en ce qui concerne l'importance de l'information lucide, simple et objective en ce qui a trait à tous ces efforts de réforme constitutionnelle. Je me demande si, quel que soit

[Interprétation]

Therefore, I think that more information should be made available regarding the research and the studies which are carried out concerning the Constitution. First of all, all the Canadian provinces should recognize that Quebec has a Canadian role to play at the linguistic and cultural levels. In this respect, the federal government should promote in the other provinces the signing of cultural and linguistic agreements with Quebec before thinking of entering into agreements with France for the purpose of assisting the provinces or french-speaking minority groups in the field of linguistic and cultural developments. It is rather strange to see that cultural agreements have been entered into with France in order to help us when Quebec, which has tremendous human resources in the linguistic and cultural fields, cannot put them at our disposal. If the federal government were to allow Quebec to play its special role at the linguistic and cultural levels throughout the country, I think that all the provinces would be ready to enter into agreements much more quickly than they have up to now. Moreover, the federal government should allow the signing of agreements between the provinces and for that purpose, it should put available funds at their disposal. Since it is ready to pay certain amounts of money or to allow the use of human resources from France, similar agreements or similar facilities should exist with respect to Quebec.

With regard with the economic view point, I do not agree with the idea of a special status for Quebec in that field because I think that each province is different from the others. At the federal level, the Western provinces are considered too much as being a similar block. You have probably travelled around enough to know that Saskatchewan produces wheat, potassium and other agricultural products. Therefore, we obviously cannot enter into agreements or promote the economy of Saskatchewan the way we would in the case of Manitoba or Alberta, at least that is my personal impression. The federal government has been occupied for a long time with the tracing of borders and the setting up of economic blocks, but it has not taken us very long to realize that these measures are not applicable at all. They bring about discord, misunderstanding, and other kinds of problems.

I would also like to make another recommendation regarding the importance of having lucid, simple and objective information with regard to all these efforts in the field of constitutional reform. Whatever the



*[Text]*

le comité qui en serait responsable, soit votre comité mixte ou encore le comité dont on a recommandé la formation pour s'occuper particulièrement de la réforme constitutionnelle, je me demande, dis-je, s'il n'y aurait pas moyen de mettre sur pied un service d'information objective. Je suis dans la presse moi-même, je sais jusqu'à quel point nous sommes tentés de voir les choses selon notre optique. Mais si l'information sur les recherches et les efforts de recherche constitutionnelle, qui est diffusée, vient simplement des journaux, de la presse et de la télévision, nécessairement, ce n'est vu que dans une optique. Et on doit l'admettre, l'optique anglophone et l'optique francophone sont souvent à deux pôles très distants et nous, du milieu minoritaire de l'Ouest, nous savons jusqu'à quel point l'information anglophone est inadéquate. Pour employer un anglicisme, on dit qu'elle est «biaisée», c'est-à-dire, presque pas impartiale et objective.

En concluant, messieurs, je voudrais simplement adresser des félicitations au peuple du Québec, à nos cousins francophones de là-bas, pour avoir stimulé cet effort de pensée canadienne. Évidemment, ce fut fait dans une optique peut-être bien particulière, séparatiste disons-le, mais enfin, cela nous a forcés à penser à nous mettre à l'œuvre. Je dirais même que le Canada anglophone devrait féliciter les séparatistes de les avoir obligés de s'éveiller assez pour se rendre compte que l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, inventée ou forgée de toutes pièces il y a déjà au-dessus de cent ans, l'a été surtout en vue d'accrocher l'Ouest et de permettre de faire de l'argent dans l'Est aux dépens de l'Ouest. Eh bien, ce temps-là est fini! Le Québec a justement tout éveillé, tout chambardé pour nous forcer à nous éveiller à la réalité canadienne. Je suis de l'Ouest, je suis de mentalité de l'Ouest et je considère donc que le gouvernement fédéral ne tient pas suffisamment compte de ce point de vue. Je ne partage pas nécessairement les idées des petits groupes séparatistes de l'Ouest qui existent à l'intérieur de certains partis mais enfin, il y a une vision qui n'est pas assez canadienne au niveau fédéral en ce qui concerne les provinces. Donc, félicitons le Québec à cet égard.

• 1550

Il y a longtemps que la question constitutionnelle a préoccupé les groupes francophones, Louis Riel en fut un des premiers dans nos milieux. Nous espérons qu'à l'avenir, le gouvernement fédéral saura accueillir ceux qui, en quelque sorte s'identifient à Louis Riel aujourd'hui, de façon plus équitable que dans le passé. Merci messieurs.

*[Interpretation]*

committee which would be responsible for whether it be this Joint Committee or the Committee of which was recommended for the purpose of dealing specifically with constitutional reform, I wonder whether there would not be some means of setting up an objective information service. I belong to the press myself, and I know to what degree we are tempted to see things according to our views. But the information regarding research and efforts in the field of constitutional research which is circulated comes exclusively from the newspapers, the press and the television, it necessarily represents one single point of view. And it must be admitted that the english-speaking and the french-speaking points of view are often diametrically opposed to one another and we who belong to the minority circles in the West know to what degree the english-speaking information is inadequate. In other words, it is biased and hardly ever impartial and objective.

To conclude, gentlemen, I would simply like to congratulate the people of Quebec, our french-speaking cousins, for having stimulated this movement in the realm of Canadian thinking. Of course, this was brought about in a rather particular situation, the separatist movement, but nonetheless this has forced us to start thinking and to go to work. I would even go so far as to say that english-speaking Canada should congratulate the separatists for having woken them up to the realization that the BNA Act which was invented and created over 100 years ago was introduced mainly to acquire the West and to enable the East to make money at the expense of the West. Well, those days are over and done with! Quebec has woken us all up and has upset everything thereby forcing us to open our eyes to Canadian realities. I am a Westerner, I have Western mentality and I think that the federal government does not take this point of view into account sufficiently. I do not necessarily share the ideas of the small separatist groups in the West which exist within certain parties but I do think that there is an outlook at the federal level regarding the provinces which is not Canadian enough. Therefore, let us congratulate Quebec in that respect. For a long time, the constitutional problem has preoccupied the various french-speaking groups. Louis Riel was one the first of them in our own local environment. We hope that in the future the federal government will act more equitably than in the past towards those who to-day in some way identify themselves with Louis Riel. Thank you, gentlemen.

te]  
 e coprésident (M. MacGuigan): Merci révé-  
 i père Aubry. D'autres questions? Mon-  
 r Allmand.

r. Allmand: I have just one simple ques-  
 for the witness that I forgot.

onsieur Monnin, avez-vous des liens avec  
 autres groupes francophones de l'Ouest,  
 exemple, ceux de la Saskatchewan et de  
 berta?

. Monnin: Oui, nous avons une association  
 groupes de l'Ouest, dont j'oublie le nom  
 mais nous nous réunissons régulièrement,  
 même qu'avec les autres groupes minori-  
 és au Canada.

. Allmand: Bon, merci.

r. Marceau: I would like to pose a ques-  
 to Father Aubry.

Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr.  
 Marceau.

551

. Marceau: Je voudrais vous poser une  
 tion Père. Si je comprends bien, la Cons-  
 tion actuelle, telle qu'elle est rédigée,  
 pêche, en aucune façon, ce que vous pro-  
 z, pour autant que l'éducation, les droits  
 s et la culture soient de compétence  
 usivement provinciale. Comme vous le  
 sz, le cadre actuel de la constitution n'est  
 un obstacle à ce que le Québec ait une  
 tion particulière dans le domaine linguis-  
 e et culturel, mais vous voulez qu'il soit  
 idéré comme une province comme les  
 es du point de vue économique. Il en  
 tule donc qu'on ne devrait y apporter  
 n changement.

I Aubry: Pourvu que le cadre actuel,  
 sieur, permette, vraiment comme nous  
 s essayé de faire, le formuler de façon  
 ce soit absolument indéniable, indiscuta-  
 Et j'ai l'impression que dans la formula-  
 ctuelle de la Constitution, ce n'est pas  
 ment défini, d'ailleurs, il était impossible  
 faire il y a cent ans, parce que je pense  
 la conception de ceux qui ont écrit la  
 titution, n'était pas vraiment pan cana-  
 ie, de l'Atlantique au Pacifique, au point  
 ue linguistique et culturel, tel que nous  
 rons aujourd'hui.

M. Marceau: Merci.

N Asselin: J'invoque le Règlement, mon-  
 le président. Lorsque j'ai parlé du statut  
 al du Québec, je me référais évidemment  
 maine culturel et linguistique. Je pense  
 e autres provinces, telles Terre-Neuve et

[Interprétation]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):  
 Thank you, Father Aubry. Any other ques-  
 tions? Mister Allmand.

M. Allmand: Je voudrais juste poser une  
 autre question au témoin que j'avais oubliée.  
 Mr. Monnin, do you have any ties with the  
 other French-speaking groups in the West, for  
 instance, Saskatchewan and in Alberta?

Mr. Monnin: Yes, we have an association of  
 the Western groups. I cannot recall its name,  
 but we meet regularly as we do with other  
 minority groups in Canada.

Mr. Allmand: Fine, thank you.

M. Marceau: Je voudrais poser une ques-  
 tion au Père Aubry.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur  
 Marceau.

Mr. Marceau: Father Aubry, I would like to  
 ask you a question. If I understand correctly,  
 the present Constitution, as it is now drafted,  
 does not prevent in anyway what you pro-  
 pose, that is that education, civil rights and  
 culture be exclusively under provincial juris-  
 diction. As you have stated, the present frame  
 work of the Constitution is no obstacle to  
 Quebec having a special location in the lin-  
 guistic and cultural fields, but you want  
 Quebec to be considered on an equal footing  
 with the other provinces from the economic  
 view point. Therefore, it would not be neces-  
 sary to make any changes to the Constitution.

Mr. Aubry: Providing the present frame-  
 work would really make it possible, as we  
 have tried to do it, to state it in a manner  
 which is absolutely undeniable and beyond  
 discussion. Furthermore, I feel that the pre-  
 sent content of the Constitution is not clearly  
 defined, and besides, it was impossible to do  
 so 100 years ago, because I think that the  
 concept of those who wrote of Constitution  
 was not truly pan-Canadian, that is from one  
 ocean to the other, linguistically and culturally  
 as we understand it to-day.

Mr. Marceau: Thank you.

Mr. Asselin: On the point of Order, Mister  
 Chairman. When I mentioned the special  
 status of Quebec, I was obviously referring to  
 the cultural and linguistic fields. I think that  
 other provinces such as Newfoundland and

*[Text]*

les Maritimes veulent avoir un statut particulier au point de vue économique, tout comme les provinces de l'Ouest. Je tenais à faire une mise au point à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Lachance, avez-vous une question aussi?

**M. Lachance:** Un rappel au Règlement, monsieur le président. Croyez-vous nécessaire que le témoin fasse une correction à la page frontispice de son mémoire, étant donné que ce n'est pas la Commission d'Enquête sénatoriale sur la Constitution canadienne, mais le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada.

**M. Monnin:** Je m'en excuse.

**M. Lachance:** Ce mémoire doit être publié avec le rapport.

**Le coprésident (MacGuigan):** Est-ce qu'il y a d'autres questions?

**Mlle Madeleine Bernier:** Acceptez-vous un commentaire monsieur le président?

**Le coprésident (MacGuigan):** Votre nom s'il vous plaît?

**Mlle Madeleine Bernier:** Madeleine Bernier. Je suis journaliste à un quotidien de langue anglaise, mais c'est simplement à titre de Femme canadienne française que je m'adresse à cette assemblée.

Dans le contexte d'une nouvelle constitution, il me semble qu'il serait très important d'étudier le cours donné aux immigrants en vue d'obtenir la citoyenneté canadienne. Il appartient au juge, qui siège à cette Cour, de faire comprendre aux Néo-Canadiens le caractère biculturel et bilingue de ce pays. Je regrette de ne pas avoir le texte du serment prêté par les Néo-Canadiens. J'ai appris la tenue de cette réunion et j'ai fait des recherches dans ce sens et je n'ai pu trouver le texte. Mais je l'ai déjà lu et il n'y a rien dans ce serment d'allégeance qui permet aux Néo-Canadiens de se rendre compte qu'ils sont dans un pays bilingue. Alors, je comprends très bien que par la suite ces gens de quelque nationalité qu'ils soient, je ne veux en mentionner aucune, viennent dire: «Mais alors les Canadiens eux, réclament ceci et cela, pourquoi pas moi?» C'est tout ce que j'ai à dire monsieur le président, merci.

**Le co-président (MacGuigan):** Merci. Monsieur Monnin, au nom des membres du Comité, je vous remercie.

**M. Monnin:** Merci.

*[Interpretation]*

the Maritimes want to have a special status from the point of view of economics, just like the Western provinces. I just wanted that point to be clearly understood.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mister Lachance, do you also have a question?

**Mr. Lachance:** On a point of Order, Mister Chairman. You think that the witness should make a correction on the front page of his brief because this is not a Senatorial Commission of Inquiry on the Canadian Constitution but the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada.

**Mr. Monnin:** I apologize for that error.

**Mr. Lachance:** This brief must be published along with the report.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any other questions?

**Miss Madeleine Bernier:** Would you allow me to make a comment, mister Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Your name, please?

**Miss Madeleine Bernier:** Madeleine Bernier. I am a journalist for an English-speaking daily, but I am speaking simply as a French Canadian woman. I feel that in the context of a new constitution it would be very important to consider the courses given to immigrants with a view to obtain Canadian citizenship. It is up to the judge presiding in that particular Court to explain to the New Canadians the bicultural and bilingual character of this country. Unfortunately, I do not have the text of the oath sworn by the New Canadians. I learned of this meeting and went about trying to find the text but I was unable to put my hands on it. However, I have already read it and there is nothing in that oath of allegiance which would make new Canadians realize that they are in a bilingual country. So, I can very well understand why later on these people, no matter what nationality they belong to and I shall not name any, say "Canadians want this and that, and what should I not do the same?" that is all I have to say, Mister Chairman. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Mister Monnin, on behalf of the members of the Committee, I thank you.

**Mr. Monnin:** Thank you.



[acte]

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, we will hear one more speech before we take a break. I will ask Mr. Wolfe to come forward.

We are pleased to have as our next witness Bernard Wolfe, Councillor and Vice-Chairman for the Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg.

**Councillor B. R. Wolfe (Vice-Chairman of Council, The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg):** Thank you, Mr. Chairman and members of the Joint Senate and House Committee.

My first words are those of thanks to the Chairman and the members for the opportunity of making a rather brief submission on one of the most important problems facing Canada and its cities today. Let me say for the record that there was no misunderstanding but the shortness of time did not allow the government of which I am a member, the Metropolitan Regional Government, to more effectively put together a brief.

Highlighting the areas of concern of those engaged in urban government across Canada, the official position on Thursday night was expressed by the Chairman and concurred in by the members of our Council—that we supported the briefs of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities which will be presented to the Committee later.

As an elected representative, having the honour and privilege of representing at least one of the City of St. Boniface and a good portion of the City of Transcona, whose Mayor Harry Fuller is here in attendance today, as well as a portion of Winnipeg and the City of East Kildonan, I felt that I had a responsibility to try to fill in some of the gaps.

À début, j'aimerais remercier le Comité pour jugé bon de reconnaître l'existence du fait français au Manitoba, particulièrement à la ville de St-Boniface. Nous vous félicitons chaleureusement de votre décision de nous réunir dans notre ville cathédrale, notre ville bilingue, le berceau du fait français dans l'Ouest.

Les problèmes des centres urbains existent à l'autre bout du pays et les solutions nécessaires ne se trouveront pas sans l'appui du gouvernement fédéral. Les villes canadiennes n'ont pas les ressources requises pour faire face aux demandes de nos citoyens.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, mesdames, mesdemoiselles, nous allons entendre un autre témoin avant de prendre le café. Monsieur Wolfe, veuillez bien vous avancer.

Nous sommes heureux d'accueillir comme prochain témoin M. Bernard Wolfe qui est conseiller et vice-président de la Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg.

**M. B. R. Wolfe (Vice-président du Conseil, The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg):** Merci, monsieur le président et membres du Comité mixte de la Chambre des communes et sénat.

Les premières paroles que je vais vous adresser sont des paroles de remerciement à l'endroit du président et des membres du Comité qui m'ont permis de venir ici présenter un mémoire assez court au sujet d'un des problèmes les plus importants pour le Canada ainsi que ses villes à l'heure actuelle. Je tiens à vous signaler qu'il n'y a pas eu de malentendu, étant donné que nous avons eu très peu de temps, le gouvernement dont je suis membre, notamment le gouvernement métropolitain régional, n'a pas pu préparer un mémoire plus détaillé.

En faisant ressortir les points saillants qui intéressent les gouvernements municipaux à travers le Canada, notre position officielle a été exprimée jeudi soir par le président et fut approuvée par les membres de notre conseil. Donc, nous appuyons les mémoires de la Fédération canadienne des maires et des municipalités qui seront présentés plus tard au Comité.

Mais à titre de représentant élu, qui a le privilège et l'honneur de représenter au moins la moitié de la ville de Saint-Boniface et une partie de la ville de Transcona dont le maire Harry Fuller est ici aujourd'hui ainsi qu'une partie de la ville de Winnipeg et de la ville de East Kildona, j'estime avoir la responsabilité d'essayer de combler certaines lacunes.

First of all, I would like to thank the Committee for having the good judgment of recognizing the existence of the french fact in Manitoba, and more particularly in the town of Saint-Boniface. We heartily congratulate you on your decision to meet in our cathedral city, our bilingual city which is the cradle of the french fact in the West.

The problems of urban centres exist in all parts of Canada and the necessary solutions will not be found without the support of the federal government. Canadian cities do not have the required resources to face the needs of its citizens.

## [Text]

Par la même occasion, je désire saluer le député de St-Boniface, M. Guay, qui a certainement fait en sorte que nous ayons des réunions ici. Je remercie aussi notre ami, le Père Aubry, de sa participation et je recommande aux membres de ce Comité de lire son éditorial dans le journal, *La liberté et le Patriote* du mercredi 9 septembre. N'y manquez pas!

If I can go back to my prepared commentary, I point out that there is a need to guarantee, in the drafting of a new constitution—and I say "new" one—that the total urban problem will be recognized. I say this with a background of activity in urban government, being a member of Regional Government here for ten years and a school trustee for seven, but more particularly because of my activity with the Canadian Federation of Mayors and Municipalities across this country. I had the privilege of serving with a number of people who now sit in the House of Commons and who were former active urban representatives prior to their going to the House.

There is a need for the third area of government, the municipal one, to play a full and active part at the conference table which already has seated at it representatives of the federal and provincial government. It is not enough, from the point of view of those who are concerned with the governing of the cities of this country to pay lip service. I suggest that indirect consultation and advisory channels will suffice to keep the representatives in the cities happy.

So today my effort is to try to provide a focus and identity to the urban crisis that I feel is shaping up in Canada. I would imagine that before the Committee has completed its hearings across Canada it will hear more and more of the dissatisfaction of the third area of government. However, the growth patterns must be shaped and guided with the full participation and support of the three areas of government. It is unthinkable to refer to the constitutional excuse for not fully involving the three areas of government in coping with the municipal problem as it continues to increase across Canada. It has been said that by 1980 eight out of ten or more Canadians will live in urban centres, with 60 per cent of them living in 29 major city complexes. Our regional growth centre concept being promot-

## [Interpretation]

I should like to take this opportunity to greet the member for Saint-Boniface, Mr. Guay, who was certainly instrumental in having these meetings held here.

I would also like to thank our friend Father Aubry, for his participation and would recommend to the members of the Committee to read his editorial in the newspaper *La Liberté* et le *Patriote* of Wednesday, September 9. Don't miss it!

Donc, si je puis revenir à mon texte précédent, je signale qu'il faut garantir dans la rédaction une nouvelle constitution, et je veux dire une «nouvelle» constitution, que l'on reconnaisse l'ensemble des problèmes urbains. Je vous dis cela tout en ayant une expérience personnelle dans les gouvernements municipaux, et à titre de membre du gouvernement régional depuis dix ans ainsi qu'à titre de membre de commission scolaire depuis sept ans, mais tout particulièrement à titre de membre actif au sein de la Fédération canadienne des maires et des municipalités à travers le Canada. J'ai eu le privilège de travailler avec un certain nombre de personnes qui se trouvent maintenant à la Chambre des communes et qui étaient des représentants urbains importants avant qu'ils soient élus à la Chambre des communes.

Il y a un besoin de permettre au troisième palier de gouvernement, c.-à-d. au gouvernement municipal, de jouer un rôle intégral et actif à la table des conférences autour de laquelle se trouvent déjà des représentants des gouvernements provinciaux et fédéraux. Ce ne suffit pas du point de vue de ceux qui s'intéressent au gouvernement des villes canadiennes de faire un effort de pure façade. Je suggère que la consultation indirecte et que les voix de communication au niveau des conseils suffiront pour que les représentants municipaux soient heureux.

Donc, aujourd'hui je voudrais insister davantage sur la crise urbaine qui, je pense, se crée au Canada. Je pense qu'avant que le Comité ait terminé toutes ses séances à travers le Canada, il entendra parler de plus en plus de l'insatisfaction qui existe au niveau des gouvernements municipaux. Toutefois, le mode de développement doit être formulé et guidé avec la participation et l'appui de tous les trois secteurs du gouvernement. Il est impensable d'utiliser l'excuse constitutionnelle pour ne pas faire en sorte que les trois secteurs de gouvernement participent à la solution des problèmes municipaux qui vont agrandissant à travers le pays. On dit qu'en 1980 huit sur dix ou plus de Canadiens vivront dans les centres urbains, et 60 p. 100 d'entre eux vivront dans 29 grandes agglomérations.

erte]

by the federal government through the EE program certainly could not support that kind of highly involved urbanizing process. Thirty per cent of them will live in the major growth areas, Toronto, Montreal, and Vancouver. Those charged with the responsibility of writing the new constitution must recognize the need for change in their approach to dealing with the problems that affect the people living in our cities now and those who will be added to them in the future.

officially want to go on the record as supporting wholeheartedly the position taken by the Canadian Federation of Mayors and Municipalities and the representatives who took part during the recent meeting with the Ministers of municipal affairs in Winnipeg. I understand that that particular document has been filed with the Committee for its consideration. I am sure you will be getting the direct report of the observers that sat in representing the federal government in an exchange between the municipal representatives of the Canadian Federation and the provincial associations. I was a member of that municipal group.

For the ordinary individual Canadian citizen living in the urban setting, there is little concern or sense of importance of the quibbling of politicians regarding the influences of inputs of the constitutional restrictions on the constitutional inabilities. Our offer is part of the general submission being made, a paper which I as Chairman, have written for my Urban Transportation Committee of the Canadian Federation and which is a background paper for the submission to the municipal ministers here in Winnipeg.

At the time of the printing of the paper I did not had the intention of appearing before the Committee but, because of the importance of dealing with the mobility problem of our cities and knowing of the inability of local government to deal with the ever increasing need of providing this highly essential service, I felt the paper could well be submitted as additional support for their joint approach in seeking solutions to our many urban problems. It, along with the other urban problems mentioned earlier, cannot be dealt with in isolation, but the solutions must be the result of an in-depth dialogue between three areas of government.

We also refer the members of the Joint Committee to the various submissions, and I distributed them with Mr. McWilliam so that they can be made available to the Committee.

### [Interprétation]

rations urbaines. Notre conception au sujet du développement de centres régionaux telle qu'encouragée par le gouvernement fédéral par l'entremise du programme du ministère de l'Expansion économique régionale ne pourra certainement pas faire face à un processus d'urbanisation aussi avancé que celui-là. Trente p. 100 d'entre eux vivront dans trois grandes villes, notamment Toronto, Montréal et Vancouver. Ceux qui ont la responsabilité de rédiger une nouvelle constitution doivent reconnaître le besoin de changement en abordant les problèmes qui touchent à la population actuelle de nos villes en plus de la population qui s'y ajoutera à l'avenir.

Donc, je tiens à dire que j'appuie de tout cœur la position adoptée par la Fédération canadienne des maires et des municipalités ainsi que des représentants au cours de la réunion récente avec les ministres des affaires municipales à Winnipeg. Je pense que ce document a été au comité qui l'étudiera, et je suis persuadé que vous aurez le rapport indirect des observateurs qui ont siégé en représentant le gouvernement fédéral durant les échanges de point de vue entre les représentants municipaux de la Fédération canadienne et les associations provinciales. J'étais membre de ce groupe municipal.

Pour le citoyen canadien ordinaire qui habite dans une localité urbaine, les dérobades des politiciens concernant les influences telles que les restrictions constitutionnelles ont très peu d'importance. Votre mémoire fait partie de communications que j'ai rédigées récemment à titre de président, pour le comité de transport urbain de la Fédération canadienne et qui sert de fondement à la présentation faite aux ministres municipaux ici à Winnipeg.

Au moment de l'impression de cette communication, je n'avais pas l'intention de paraître devant le présent comité mais, à cause de l'importance de faire front aux problèmes de mobilité du gouvernement local de résoudre le fardeau toujours croissant de fournir ce service très essentiel, j'ai cru que cette communication pourrait bien être représentée comme appui additionnel dans leur recherche de solutions à nos nombreux problèmes urbains. Ceux-ci ne peuvent être résolus isolément, mes solutions peuvent être le résultat d'un dialogue en profondeur entre les trois niveaux de Gouvernement.

Nous référons aussi les membres de la commission mixte aux divers exposés que j'ai tracés avec M. McWilliam pour mettre les exemplaires à la disposition du comité. Je sais



## [Text]

tee. I know that a number of the Committee are well aware of the submissions of the last year and a half or two, including an extremely important and extensive submission made to the federal Cabinet this spring, on April 20, when we were extremely cordially received by the Prime Minister and members of the Cabinet taking part.

In quoting from the Urban Transportation Committee Report submitted to the Hon. R. K. Andras in January of this year, we made reference to a quotation by Prime Minister Trudeau which was contained in his statement made to the Canadian Federation's annual meeting in Edmonton in 1968. This is the quotation:

We have created in our cities vast commercial and industrial complexes which increase our wealth, but we have created them only to see too many of them blot out the beauty of our landscape or pollute our air and water. We hold out to our people the promise and even the realization of rising economic opportunity in our urban centres, only to degrade them socially and humanly with inadequate housing, lack of open spaces and impossible transportation conditions.

I am sure that it is safe to suggest that no member of this Joint Committee would not find it possible to improve the statements of the Prime Minister. Perhaps it might be well to keep his comments in mind as we search for a new constitution which will properly provide equality, in the full sense and meaning of the word, for all Canadian citizens living or existing in our urban centres.

We again emphasize how unrealistic it would be to provide the new blueprint for Canada's second century without the participation of and the in-depth consultation with so many members of the Canadian family, represented by the third area of government. Only by full involvement will the new constitution be a realistic document, reflecting the needs of the many citizens of Canada's cities large and small, and I would suggest, Mr. Chairman and members, also, hopefully, get their support.

I offer no easy solutions, but I think the important point I am trying to underline is that, what is really of concern to those of us in urban government in Canada is the need for full dialogue, not the permissive thing that is foisted on those of us in municipal government in the form of an aspirin when we need a cure for cancer.

Mr. Chairman, I have one or two further very brief comments that I have put together since listening to some of the earlier submissions.

## [Interpretation]

qu'un certain nombre des membres connaissent bien les exposés d'un an et demi ou deux ans passés, y compris un exposé très important et très étendu présenté au cabinet fédéral le 20 avril cette année, nous avons été reçus très cordialement par le premier ministre et les membres du cabinet qui y prenaient part.

En citant le rapport du comité sur le transport urbain, soumis en janvier à l'honorable R. K. Andras, nous avons fait allusion à la citation du premier ministre Trudeau, dans une de ces déclarations, c'est lors de la réunion générale de la Fédération canadienne d'Edmonton, en 1968. La voici:

Nous avons créé dans nos villes de vastes complexes commerciaux et industriels, qui augmentent notre richesse, mais qui menacent la beauté de notre paysage ou qui polluent l'air et l'eau. Nous offrons aux habitants la promesse et même la réalisation de débouchés économiques croissants dans nos centres urbains pour les améliorer du point de vue social et humain. Par des évitations insuffisantes, le manque d'espace ouvert et des conditions de transport impossibles.

Je crois que personne ne pourrait rejeter ces affirmations du premier ministre. Il se peut-être bon de se rappeler ses commentaires en cherchant une nouvelle constitution qui assurera l'égalité pour tous les citoyens canadiens habitant nos centres urbains.

Nous signalons encore une fois qu'il ne serait pas réaliste de commencer la tâche sans la participation et les consultations du troisième niveau de Gouvernement. La nouvelle constitution constituera un document reflétant les besoins des citoyens canadiens, que si nous obtenons leur appui.

Je n'offre pas de solutions faciles, mais j'essaie de souligner que ce qu'il nous faut en réalité c'est le besoin de dialoguer ouvertement au lieu de nous contenter de solutions facultatives qui nous sont imposées sous forme d'aspirine alors qu'il s'agit de guérir le cancer.

Monsieur le président, j'ai seulement un ou deux commentaires brefs à faire à la suite des exposés entendus. Je voudrais que la constitution

erte]

is, I am concerned that we fully understand for whom the constitution is either to be amended or rewritten. I would hope that it would not be for the experts or the mandarins or the politicians but for the Canadian people, and that they are given the full opportunity to participate through this function that we are enjoying today. I feel that this is a recognition of the participative form of politics and democracy and government that we sometimes hear so much about but do so little of.

Our Committee, Mr. Chairman, has been in existence now for two and a half years, as I am led to believe, from the material that has been made available to us.

Mr. Hogarth: Not this one.

Mr. Wolfe: Not this one? Well, I was reading the material, Mr. Chairman, that was submitted in a communication to the Federation with the signature of the Hon. Senator Lamontagne.

Senator Grosart: Mr. Chairman, on a point of order, I think the witness is confusing the Senate Committee on Science Policy of which Senator Lamontagne is Chairman with this Committee of which he is Joint Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I suspect the confusion arises from the fact that one of the memoranda which this Committee has put out mentioned the fact that federal-provincial conferences on the Constitution have been held since February 1968. However, this Committee, which is a Parliamentary Committee, began hearings only in May. In May and June it heard witnesses in Ottawa representing the government and now it is engaged in its first set of public hearings throughout the country.

Mr. Wolfe: Thank you for the correction, but I will not hold you responsible for anything that occurred prior to June 1970 and I hope the Canadian people.

I am concerned as to how soon the recommendations will get to Parliament, because we are misleading ourselves if we think that we can go on for years rewriting a constitution while our urban centres and cities continue to deteriorate. Let me suggest that we expect a form of activist movement, a sort of dissatisfaction, an expression that perhaps, to some degree, parallel the dissatisfaction in our sister country to the United States.

You cannot continue to compress people under the conditions that many of them are forced to live in this country, in our cities,

[Interprétation]

tion soit modifiée ou rédigée de nouveau non pour les experts, les mandarins ou les politiciens, mais pour le peuple canadien, et qu'on lui donne toutes les chances possibles d'y participer.

D'après la documentation que j'ai lue, monsieur le président je crois que votre comité existe depuis 2 ans et demi, monsieur le président.

M. Hogarth: Pas celui-ci.

M. Wolfe: Pas celui-ci? Je lisais, monsieur le président, la documentation présentée à la Fédération et signée par l'honorable sénateur Lamontagne.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, je soulève une question d'ordre. Je pense que le témoin confond le comité du Sénat sur la politique scientifique dont le sénateur Lamontagne est président et le comité actuel dont il est co-président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je soupçonne que la confusion provient du fait que l'un des mémoires que le comité a publiés mentionnait le fait que les conférences fédérales-provinciales sur la constitution avaient lieu depuis février 1968. Toutefois, le comité actuel, qui est un comité parlementaire, n'a commencé ses séances qu'en mai. En mai et en juin, il a entendu à Ottawa des témoignages représentant le gouvernement et il est engagé présentement dans la première série de témoignages publics par tout le pays.

M. Wolfe: Je vous remercie de cette rectification et je ne vous tiendrai pas responsable de tout ce qui s'est passé avant juin 1970, et le peuple canadien ne le fera pas non plus.

Je me demande quand les recommandations seront envoyées au Parlement, car nous nous trompons si nous pensons que nous pouvons continuer pendant des années à récrire la constitution pendant que nos centres urbains et nos villes continuent à se détériorer. Nous pouvons nous attendre à une forme de mouvement activiste de mécontentement qui sera peut-être parallèle à l'expression de mécontentement de nos voisins du Sud.

La situation actuelle peut continuer éternellement et les gens trouveront des moyens d'exprimer ce mécontentement et nous n'a-

## [Text]

and expect them to remain without voice. They will find ways of expression, one way or the other, and right now and up to now, we have not had an urban voice really effectively listened to in formulating the national policies of this country. Perhaps we will ride along with some of the suggestions made earlier, and with the author of the thought, that we could increase membership in the House to enable more opportunities for more direct participation with the people who live in the cities.

I want to go clearly on record as an individual, and I underline that, who recognizes the need for a strong central national government as opposed to this continual fragmentation of powers that make it impossible for us to cope with many of our urban situations. If I can put it in the phrase of the public relations and advertising media, what we need is a "Made in Canada for Canadians by Canadians" constitution.

I noted in some of the material that came across my desk that we were going to hear from an array of perhaps 40 or 50 experts, and I looked at the array of talent, a great many of them of outstanding academic background and achievement, and wondered how many of them had been exposed in a practical way such as those of you who have served on municipal government, as Mr. Guay has, as mayor and alderman of this city. Theory is fine if it is at least paralleled with some input of the practicality of facing with the day-to-day problems of municipal government.

There was another reference made to outside constitutional experts from other countries, and that is what prompts me to say that I, as a Canadian citizen, want a "Made in Canada for Canadians" kind of constitution, and I feel that my own small voice is there for the voiceless majority of Canadians that live in the Canadian cities and towns of Canada. They are that great unrecognizable majority that seems to not have the direct influence on many decisions that have a great effect on their lives, but, you know, Mr. Chairman and members of the Committee, I am given to understand, from much research that is available, that this same voiceless majority is the source of the bulk of all tax revenue for all governments, and yet they have the minimal representation at the national level.

I feel that there is a need for strong federal government leadership and outright encouragement for urban participation and I say that, in drafting the legislation, whatever it may be, that will enable the Urban Council to come together—as the Hon. Bob Andras told us in Halifax, and as again supported later

## [Interpretation]

vons pas encore écouté vraiment toute formation et politique nationale de notre pays. Nous accepterons peut-être la suggestion faite précédemment selon laquelle nous augmentions le nombre de membres à la Chambre entre une participation plus directe avec les gens qui habitent dans les villes.

Je veux être cité comme étant une personne qui reconnaît le besoin d'un gouvernement national puissant par opposition à cette fragmentation continuelle des pouvoirs qui nous rend incapables de faire face à un grand nombre de nos problèmes urbains. D'autres termes nous avons besoin d'une constitution dirigée au Canada à l'intention des Canadiens et par des Canadiens.

J'ai noté que nous allons entendre peut-être 40 ou 50 experts qui en examinant leurs talents et capacités, je me suis demandé comment d'entre eux ont acquis l'expérience de certains d'entre vous qui ont servi au niveau du gouvernement municipal par exemple M. Guay en tant que maire et échevin de cette ville. Cette théorie est valable si elle va de pair avec l'expérience des problèmes journaliers auxquels doit faire face un gouvernement municipal.

On a aussi fait allusion aux experts sur la constitution dans d'autres pays, mais moi, tant que citoyen canadien je veux une constitution faite au Canada pour les Canadiens. Je représente la grande majorité des Canadiens qui vivent dans des villes et des villes du Canada. Cette grande majorité ne semble pas avoir l'influence directe sur des décisions qui touchent de près leur vie mais, d'après de nombreuses recherches à ce sujet, ce sont ces personnes qui forment la source de revenus en impôt pour le Gouvernement, pourtant elles sont bien mal représentées au niveau national.

Je crois qu'on a besoin d'un gouvernement fédéral fort et de la participation des milliers de collectivités urbaines et en régissant les lois que le Canadian Urban Council devienne le véhicule au moyen duquel les politiques, les services et le soutien afin de servir les villes canadiennes à l'heure actuelle.



[Texte]

under questioning from the Leader of the Opposition, with the Prime Minister agreeing that Mr. Andras was speaking not just for himself or his department but speaking for the Cabinet and presumably the government—let the Canadian Urban Council become the vehicle through which existing policies and services and support can be channelled to assist Canadian cities now while we are waiting to redraft the constitution.

Many of the problems that have been referred to by myself and Mayor Turner and others in the field of urban government, you will hear more and more, cannot wait. The problem of providing the basic services of sewer and water and the pollution treatment cannot wait. They are growing in immensity from day to day. Programs delayed are costly, and the procrastination of the political decision is a dividend no city wants to collect.

Mr. Chairman and members of the Committee, I will only say that I am going to file a copy of my own supporting submission to the federation's research program without boring you with any further comments on my part. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I have four questions and I would ask that that be all; Senator Grosart, Messrs. Hogarth, Rowland and Asselin.

**Senator Grosart.**

**Senator Grosart:** Thank you, Mr. Chairman. I assure the witness that there is no lack of awareness on the part of members of this committee or of the Parliament of Canada about the urgency of finding solutions for urban problems.

On the other hand, it is already noticeable that those who put the stress on the immediate solution of these problems are not coming before us with solutions. I am not being critical when I say this because it is our job to synthesize the evidence we have and come up with solutions. We have asked a good many witnesses already who have made stirring pleas such as that made by Mr. Wolfe. My impression is that when we ask for specific questions as to what should be in the constitution, witnesses tend to evade. I am sure Mr. Wolfe will not.

The first question of course is should the municipalities as such have a specific status in the national constitution?

**M. Wolfe:** Mr. Chairman, the answer is that we just cannot avoid it.

**Senator Grosart:** That being so, Mr. Chairman, can I ask the witness, if there were such

[Interprétation]

pendant que nous nous proposons de rédiger de nouveau la constitution.

Il y a des problèmes urgents que le maire Turner, moi-même et d'autres spécialistes dans le domaine du gouvernement urbain avons mentionnés. Il est impossible de retarder la solution de problèmes concernant les services d'égout, d'eau et de traitement de la pollution. Ils augmentent de jour en jour et les retards sont coûteux.

Monsieur le président et membres du comité, je veux simplement vous dire que je vais adresser une copie de mon exposé au programme de recherches de la fédération sans vous faire plus de commentaires. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, quatre personnes veulent poser des questions et nous allons nous en tenir à ceci: Le sénateur Grosart, messieurs Hogarth, Rowland et Asselin.

**Sénateur Grosart.**

**Sénateur Grosart:** Merci monsieur le président. Je rassure le témoin que les membres de ce comité ou du Parlement du Canada sont très conscients de l'urgence de trouver des solutions aux problèmes urbains.

Toutefois, il est déjà évident que ceux qui insistent sur l'urgence de ces problèmes ne nous apportent pas de solution. Toutefois, j'ai l'impression que lorsque nous demandons des questions précises sur ce qui devrait être inclus dans la constitution, les témoins semblent éluder cette question. Je suis certain que M. Wolfe ne le fera pas.

Comme première question, les municipalités devraient-elles avoir un statut spécial dans une constitution nationale?

**M. Wolfe:** Monsieur le président, c'est simplement impossible d'éviter cela.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, puis-je demander aux témoins s'il existait un

[Text]

a status, would he see it as spelling out in clear terms the boundaries of the responsibilities of the municipalities?

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, I think in part the answer would be reflected in the result of the first three-area dialogue that would determine the areas of responsibilities for each and an equitable share in the total revenue resources of this country. At the moment I accept J. K. Galbraith's definition of the division as being that the revenue has been restricted to the provincial and federal governments while the problems have been allocated to my level of government.

Using the means of discussion and dialogue and an on-going three-area committee, I think the Canadian Federation of Mayors and Municipalities is ready to make specific concrete suggestions and offer solutions as to how we bring the three areas together. Certainly it is not a question of additional taxing powers for there is nobody left to tax at the local level. We are over-taxing them now.

**Mr. Hogarth:** Hear, hear.

**Mr. Wolfe:** That is our problem.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, may I ask the witness, assuming that the three levels can be brought together voluntarily or by the terms of a written constitution—that is the means but I am not concerned at the moment with the means, I am concerned with the end result—if he sees a situation where the constitution would specifically spell out the limits of responsibilities of each level of government, whether they be two or three, and specifically assign exclusive sources of revenue to each?

**Mr. Wolfe:** I would divide that into two, in answering, Mr. Chairman. First, I want to define very clearly what areas of responsibility can adequately be carried out by each level and then I will look at the total revenue source.

I do not feel that it would be to the advantage of urban government to be restricted to a fixed source of revenue which would not reflect the ability to raise or acquire this revenue across the national scene because I am of the mind that not all cities or towns would be able to raise an equitable amount for whatever program had been given to them as a responsibility. That is why I think, over and above and beyond the constitution,

[Interpretation]

tel statut, l'envisagerait-il comme indiquant clairement les limites des responsabilités des municipalités?

**M. Wolfe:** Monsieur le président, je pense que la réponse paraîtrait, en partie, dans le résultat du premier dialogue des trois gouvernements, lequel déterminerait les responsabilités de chacun d'eux et une juste part de toutes les sources du pays. Pour l'instant, j'accepte la définition de M. J. K. Galbraith selon laquelle le revenu a été limité aux gouvernements provinciaux et fédéral tandis que les problèmes ont été alloués à mon niveau de gouvernement.

Au moyen de discussions, de dialogue et d'un comité permanent pour les trois niveaux de gouvernement, je crois que la Fédération canadienne des maires et des municipalités est prête à faire des propositions précises complètes et à offrir des solutions sur la façon dont les trois niveaux de gouvernement peuvent arriver à une entente. Il n'est certainement pas question d'attribuer des pouvoirs additionnels d'imposition, car il ne reste personne pour imposer au niveau local. Le fardeau fiscal qu'ils subissent à l'heure actuelle est déjà trop lourd.

**M. Hogarth:** Bravo.

**M. Wolfe:** C'est là notre problème.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, puis-je demander au témoin, en pareil cas, s'il entrevoit une situation où la constitution indiquerait précisément les limites de responsabilité de chaque niveau de gouvernement et attribuerait à chacun les sources exclusives de revenu?

**M. Wolfe:** Je vais diviser ma réponse en deux, monsieur le président. D'abord, je vais définir très clairement quel secteur de responsabilités chaque niveau peut mettre à exécution adéquatement, ensuite j'examinerai la source globale de revenus.

Je ne crois pas qu'il soit à l'avantage du gouvernement urbain de le limiter à une source de revenus fixes qui ne refléterait pas la capacité d'augmenter ou d'acquiescer au revenu par tout le pays, car je pense qu'un certain nombre de villes ne pourraient réunir un montant équitable pour pourvoir au programme dont il serait responsable.

[texte]

there has to be a recognition of this need for on-going dialogue.

Perhaps the constitution may only require that the municipality sit at a yearly bargaining table where they are not now allowed. They are kept out like unworthy relatives that may find a crumb at the banquet if the door is ever opened, and that is the grimness of the situation we face.

There is a meeting in Ottawa that starts tomorrow and it is going to consider the constitution. But who is going to be discussing it? Why, the provinces and the federal government. The municipalities will be back home wondering how they are going to balance their budgets in 1971 and with what money.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I suggest again that we are not yet getting the specific answers that we need. The constitution could very well say that there must be on-going dialogue between the three levels. This might be a constitutional principle. I suggest it would in no way improve the present situation. Is there not something more specific, Mr. Chairman, than on-going dialogue, co-operation, co-ordination? Is there not a necessity for a clear definition of responsibilities matched with revenue sources?

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, the Senator and I are of one mind but I want to get at it through a realistic and in-depth discussion. You are not going to get instant solutions to problems that have taken a century to develop and that is what you want from me today, but you just are not going to get them because they are not available in that way.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I agree with the witness that we need instant solutions. This has been the thrust of his whole argument. Now he says we are not going to get instant solutions.

**Mr. Wolfe:** I answered that, Mr. Chairman, and with respect, I will interrupt to clarify my point. I said that if you wanted to ask the Canadian Federation, we are prepared to sit down with the federal government and this Committee, and we will work out the solutions that we think are practical and workable. If then, the federal government wishes to accept them, fine, but we are not prepared to procrastinate. That is the very essence of what I have been saying and the Canadian Federation, which speaks in the national context, along with the provincial associations.

I think it would be rather unfair to expect an individual to come here and provide all the answers. I am not prepared to do that today, but I am prepared to do so, in concert

[Interprétation]

Il se peut que la constitution requiert des municipalités qu'elle prenne part aux négociations une fois par année; actuellement, on ne permet pas de le faire, et c'est là une situation à laquelle nous devons faire face.

Une réunion commencera à Ottawa demain pour examiner la constitution. Ce sont les gouvernements provinciaux et fédéral qui étudieront tandis que les gouvernements municipaux seront laissés à songer comment ils pourront balancer leur budget en 1971 et avec quel argent.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, nous n'obtenons pas encore les réponses précises dont nous avons besoin. La constitution peut très bien mentionner qu'il y aura un dialogue permanent entre les trois niveaux de gouvernement, mais cela n'améliorerait pas la situation actuelle. Monsieur le président, n'avons-nous pas besoin d'une définition claire des responsabilités qui vont de pair avec les sources de revenu?

**M. Wolfe:** Monsieur le président, le sénateur et moi-même avons la même idée, mais nous n'obtiendrons pas de solution instantanée aux problèmes qui ont mis un siècle à se développer.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, je suis d'accord avec le témoin qu'il nous faut des solutions immédiates. Maintenant il dit que nous n'en n'aurons pas.

**M. Wolfe:** J'ai dit que si vous vouliez demander à la Fédération canadienne, nous sommes prêts à nous réunir avec le gouvernement fédéral et le présent comité et nous trouverons une solution que nous pensons être pratique et rentable. C'est ce que nous avons dit, la Fédération canadienne, les associations provinciales et moi-même.

Il serait injuste d'inviter quelqu'un à venir témoigner et de s'attendre à ce qu'il réponde à toutes les questions. Toutefois, je suis prêt à fournir toutes les réponses de concert avec les



## [Text]

with other representatives of the organization of which I am part. We will give you the answers, and hopefully you will accept them.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I certainly hope the witness is right. We are not concerned with what the federal government may do here in respect to any presentation from the municipalities. We are concerned with what should be written into the constitution.

I hope the witness is right when he says that the Canadian Federation of Mayors and Municipalities is prepared to come up, but I have been following their deliberations for some 20 years now and I make the same criticism that they do not come up with specific suggestions in this area. I hope the witness is correct in saying that they are now prepared to face the real issues in respect to the writing or the revision of the constitution. With that I pass, Mr. Chairman.

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, if I might just comment on Senator Grosart's last remarks, and I realize I am giving up a football game that you might be winning but I would rather try to win this game here.

In the field of specifics, we have said to the federal government in this document I have in this hand, a good many times, specifically how we can bring this additional assistance into play to help the urban areas of this country. So that I do not think it is beyond the combined talents or capacities of those who are the mayors and aldermen of the cities of this country to say that they cannot give you that kind of firm recommendation which if you wish you can put into the constitution but perhaps not necessarily has to be detailed as a specific recipe for success. In essence, I am told that a legal contract that is most binding and effective is the one with the fewest words.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, with all due respect, that is a cliché that is not always true. If it is I have been charged a lot of money by lawyers that I should not have paid.

**Mr. Wolfe:** You might have.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth.

**Mr. Hogarth:** Mr. Wolfe, surely what you are suggesting is this. The problem that we complained about when I was a municipal councillor was that the federal government, or even the provincial government on occasions, simply embarks upon programs. Take the Central Mortgage and Housing Corpora-

## [Interpretation]

autres représentants de l'organisation dont fais partie.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président ce qui nous concerne, c'est ce qui paraît dans la constitution.

J'espère que le témoin a raison lorsqu'il dit que la Fédération canadienne des maires des municipalités est prête à nous rencontrer mais ayant suivi les délibérations pendant quelque vingt années, je dis qu'elle ne four- pas de suggestions précises à ce sujet. Et passe monsieur le président.

**M. Wolfe:** Monsieur le président, je voudrais faire un commentaire sur les dernières remarques du sénateur Grosart.

Dans le mémoire que voici, nous avons dit au gouvernement fédéral à plusieurs reprises comment nous pouvons mettre en exécution cette aide supplémentaire aux régions urbaines de notre pays. Or, les maires et les élus ne peuvent vous faire cette sorte de recommandation ferme que vous pouvez inscrire dans la constitution, mais il n'est pas nécessaire que ce soit détaillé comme recette spéciale de succès. On me dit qu'en principe un contrat juridique rédigé dans le moins de mots possibles est le plus engageant et le plus efficace.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président voilà un cliché qui n'est pas toujours vrai. Autrement, les avocats m'ont demandé beaucoup d'argent que je n'aurais pas dû payer.

**M. Wolfe:** Peut-être que oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth.

**M. Hogarth:** Monsieur Wolfe, lorsque j'étais conseiller municipal, nous craignons qu'il ne soit le gouvernement fédéral, ou même le gouvernement provincial, à l'occasion, s'embarque simplement dans de tels programmes. Prenons l'exemple de la Société centrale d'hypothèque et de logement, en ce qui a trait au financ-

[texte]

in program for the financing of homes. That was a great thing for the individual homeowner, but it brought about tremendous auxiliary problems for municipalities in the field of services which the federal government was not bound by any constitutional provisions to consider, and it left the municipal governments with an inadequate tax base to meet those problems.

Surely what you want is this. It is just an idea I am putting forward, more to be explored than to be expounded. Surely you want something in the constitution which provides that, when any of the senior governments—and I am using the term “senior governments” loosely—embarks upon projects which are going specifically to affect the powers of or impose costs upon municipalities, you want a check and balance in the constitution that prohibits that from being done in any local government area without the consent of the local government. Is that in substance what you are after?

**M. Wolfe:** I think you may be offering me a recommendation which in turn I will make back to this Committee right now, that you might set as a provision the need to recognize participation, at least on a regional basis which is basically what is inherent in the ME program, on a growth centre base.

**M. Hogarth:** Yes.

**M. Wolfe:** If we take that as the basis for the input of the federal participation, I think through this kind of a situation we could get a three-way dialogue that could at least prevent the kind of thing that you have mentioned from occurring.

120

anybody in municipal life will remember that as the large subdivisions were created with the help of CMHC money, educational problems came along, sewer and water problems came along and transportation problems came along, for which there was no money. We could not even borrow money, except for a short time under the old municipal loan guarantee, and then it disappeared in a flash because everybody wanted it.

This is the kind of thing we can prevent from happening which at least, would better the whole situation.

**M. Hogarth:** As I see it anyhow, and I am speaking for myself, in our concern with the constitution we are not interested in dialogue. We are interested in the division of powers, the entrenchment of rights and the

[Interprétation]

ment des maisons. Même si le projet était très avantageux pour le propriétaire, il a apporté un très grand nombre de problèmes auxiliaires aux municipalités dans le domaine des services auxquels le gouvernement fédéral n'était pas engagé par disposition constitutionnelle, et les gouvernements municipaux ont été aux prises avec une assiette fiscale insuffisante pour faire face à ces problèmes.

Ce que vous voulez sûrement, c'est une disposition incluse dans la constitution qui prévoit que lorsque l'un des gouvernements senior s'embarque dans des projets qui vont toucher particulièrement les pouvoirs des municipalités ou leur imposer des dépenses, vous voulez qu'il y ait dans la constitution une vérification et un contrôle qui empêchent que ce projet soit exécuté sans le consentement du gouvernement local. Est-ce bien cela que vous cherchez?

**M. Wolfe:** Je crois que vous me faites une recommandation que je vais faire en retour au comité, celle d'établir comme disposition le besoin de reconnaître la participation, au moins du point de vue régional, sur la base d'un centre de croissance.

**M. Hogarth:** Oui.

**M. Wolfe:** Si nous prenons ce principe comme base de la part du gouvernement fédéral, je pense que nous pourrions ainsi obtenir plus de dialogue à trois niveaux qui pourraient au moins prévenir le genre de choses que vous avez mentionnées et qui peut se produire.

On se rappellera qu'à mesure que de grandes subdivisions ont été établies grâce aux fonds de la Société, des problèmes concernant l'éducation, les égouts, l'eau et le transport, sont survenus et il n'y avait pas d'argent. Il nous était même pas possible d'emprunter sauf dans un court moment, grâce à l'ancien fonds de prêt municipal, et ce fonds est disparu très rapidement car tout le monde en voulait.

Voilà justement ce que nous pourrions empêcher de survenir, et cela au moins améliorerait la situation.

**M. Hogarth:** En ce qui concerne la Constitution, je constate que nous ne nous intéressons pas au dialogue. Nous nous intéressons à la division des pouvoirs, au retranchement des droits et des exigences juridiques fonda-

## [Text]

basic fundamental legal requirements of our nation. It seems to me to put in a Constitution a consultative process in somewhat obscure.

The second thing that bothers me is this. I have right next to my riding, a municipality in which I think about 25 people reside. We have other municipalities in which hundreds of thousands of people reside, we have townships, we have all kinds of local government entities. We have school boards; we have regional districts; we have planning districts and we have harbours boards. Surely, when you talk about local government you cannot just take the one level of government called a municipal government. You have to consider all these local governments, all of whom are affected by the policies of the central government or the provincial government, as the case may be.

My thinking stops at trying to visualize how this could be incorporated into a Constitution because we just cannot deal with the thousands upon thousands of entities in the country that would require consideration and dialogue, as you suggest. I do not know how we could get around that point.

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, to the member of the Committee, there must be some way to get around it because it is being done regularly in so many fields. This is what makes a sort of a travesty of the whole Constitutional buyer that when it is there to be used you can say, it is there for me not to be able to help you, but I find it strange that under federal legislation we were able to bring into, perhaps, a rural area under either ARDA or FRED \$100 million, but the help stops at the boundary line of the city that needs it more. How are you going to put it into the Constitution? I am not prepared to give you the answer today, but in the existing services and programs of the central federal government, there must be some way of guaranteeing the three-way participation, and this is where we start. This is the very essence of the last part of the recommendation we made to the municipal ministers, that there must be some way of a leadership demand imposed by the federal government to the provincial people who would have to say, you cannot talk to Ottawa about the urban problems until you have at least talked to your own urban people.

Certainly in Ontario, at the recent municipal provincial Conference in Toronto back in April, the Minister of Municipal Affairs, Darcy McKeough, indicated the encouragement of the regional development which retained local government, but on a broad regional basis, to set up a vehicle to co-ordi-

## [Interpretation]

mentales de notre nation. Il me semble obs en quelque sorte d'inclure dans une constitution un procédé consultatif.

Je passe maintenant à la deuxième chose qui me préoccupe. Près de ma circonscription il y a une municipalité habitée par environ vingt-cinq personnes. Mais il y a d'autres municipalités où résident des centaines de milliers de personnes; nous avons des districts régionaux, des districts de planification, conseils des ports. Lorsqu'on fait allusion au gouvernement local, il nous faut sûrement penser seulement à un niveau de gouvernement, qu'on appelle le gouvernement municipal. Il nous faut tenir compte de tous les gouvernements locaux qui sont tous touchés par les politiques du gouvernement central ou du gouvernement provincial, selon le cas. Je me demande comment on pourrait incorporer tout cela dans une constitution, car il est impossible de considérer les milliers d'entités dans le pays, qui exigeraient étude et dialogue, comme vous le suggérez.

**M. Wolfe:** Monsieur le président, il doit y avoir un moyen de résoudre cette difficulté, car on l'a fait dans bien d'autres domaines. Cela m'étonne qu'en vertu de lois fédérales nous ayons pu fournir un montant de \$100 millions de dollars dans une région rurale grâce aux organismes ARDA ou FRED, mais cependant l'aide s'arrête aux frontières de la ville qui en a le plus besoin. Je ne suis pas prêt à vous dire aujourd'hui ce que nous allons inscrire dans la Constitution, mais il doit y avoir dans les services et programmes actuels du gouvernement fédéral une méthode quelconque de garantir la participation à trois niveaux. Voilà l'essence même de la dernière partie de la recommandation que nous avons faite aux ministres municipaux et la demande imposée par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, il faut répondre qu'on ne peut pas parler à Ottawa des problèmes urbains tant qu'on en a pas parlé au moins à nos propres gens qui habitent ces collectivités.

Lors de la récente conférence municipale provinciale tenue à Toronto en avril, le ministre des Affaires municipales, Darcy McKeough, a parlé de l'intérêt que le gouvernement local portait au développement régional, mais sur une base régionale, mettre sur pied un véhicule qui coordonnerait tous



ente]

all those fragmented services you were  
ing about earlier. If we can achieve this,  
will be that much closer to have the  
rument with which the dialogue could  
ge place.

as I said earlier—I was not being face-  
us—that in three or four years we cannot  
sibly find all the answers for the problems  
t have taken 100 years to accumulate. Let  
go back to square one. When we drafted it  
1867 no one thought there were going to be  
million people living in greater Montreal,  
or they are there now and they will not go  
ay, and the problems are going to get  
iger and better and costlier. The same thing  
sts right across Canada.

**Senator Grosart:** May I interrupt, Mr.  
Chairman, to say on that point, because I am  
complete sympathy with Mr. Wolfe, that  
did start at square one. This Committee is  
lrged with going to square two and doing  
actly what the Fathers of Confederation  
i and I think did rather well. They dis-  
ructured the powers, and to a large extent,  
located resources.

say, if we are going to square two, let us  
the same thing, and that is my whole  
ct. Somehow there must be an allocation  
flower, authority. I am in the fullest sym-  
y with the needs of the municipalities in  
respect.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**  
Thank you, Senator Grosart, and now Mr.  
Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, I would like  
pursue the same line of questioning as  
Senator Grosart did even though it might  
continue to exasperate Mr. Wolfe.

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, Mr. Rowland  
says I am never exasperated, after what I  
as been through.

**Mr. Rowland:** In any case, we are con-  
cerned here about attempting to formulate a  
Constitution and that, as Senator Grosart so  
recently said, involves necessarily an allocation  
of powers.

We have heard from a number of municipi-  
representatives and, as you suggest, I am  
sure we will hear from a great many more,  
all of whom say that the present arrange-  
ments are inadequate, but none of whom have  
told us what lines we should pursue in seek-  
ing more adequate arrangements.

I would like you to comment on some spe-  
cific suggestions that have been made from  
time to time, just in your own capacity as a

[Interprétation]

services fragmentaires dont nous parlions  
plus tôt. Si nous accomplissons cela, nous  
serons sur le point d'acquiescer l'instrument  
grâce auquel le dialogue pourra avoir lieu.

Comme je l'ai dit auparavant, il était  
impossible de trouver en trois ou quatre ans  
les réponses aux problèmes qui se sont déve-  
loppés pendant une centaine d'années. En  
1867, personne n'a songé que le grand Mon-  
tréal aurait une population de 3 millions,  
comme c'est le cas à présent, et les problèmes  
continuent à augmenter et à coûter plus cher.  
C'est la même chose partout au Canada.

**Sénateur Grosart:** Monsieur le président,  
puis-je interrompre pour dire que le présent  
Comité a pour charge de faire exactement ce  
que les Pères de la Confédération ont fait et,  
à mon avis, ont bien fait. Ils ont réparti les  
pouvoirs et, dans une grande mesure, ils ont  
attribué les ressources.

Je dis que si nous devons régler les choses,  
agissons de la même façon, c'est là mon point  
de vue. Il faut y avoir allocation de pouvoir,  
d'autorité. Je comprends très bien les besoins  
des municipalités à ce sujet.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci,  
sénateur Grosart, j'ai maintenant M. Row-  
land.

**M. Rowland:** Monsieur le président, j'aimé-  
rais continuer à poser le même genre de ques-  
tions que le sénateur Grosart même si ça  
pourrait continuer à exaspérer M. Wolfe.

**M. Wolfe:** Monsieur le président, M. Row-  
land sait que je ne m'exaspère jamais.

**M. Rowland:** En tout cas, nous tâchons de  
formuler une constitution et, à cette fin, il  
faut nécessairement attribuer des pouvoirs.

Nous avons entendu un bon nombre de  
représentants des gouvernements municipaux,  
et nous en entendrons probablement encore  
beaucoup d'autres, et tous disent que les pré-  
sentes dispositions sont insuffisantes, mais  
personne d'entre eux ne nous a dit quelle  
ligne de conduite adopter pour chercher des  
dispositions plus satisfaisantes.

Je voudrais que vous commentiez sur ces  
suggestions précises qui ont été faites de  
temps à autre, et votre pensée nous aidera à

[Text]

Metropolitan councillor, someone who has been in local government for a number of years, so we will have your thinking as an aid to our own thinking in attempting to be more specific about the allocation part.

[Interpretation]

tâcher d'être plus précis au sujet de la constitution, d'attribution de pouvoirs.

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, Mr. Rowland, I have a first step. You know, if we can achieve the first phase of recognition, it is going to be for this Committee or some other Parliamentary group of representatives, or the House of Commons itself, to make sure that the representatives of the municipal government are at the table to discuss the Constitution, officially. Up to now this has not been the case with respect to the Committee's function, what we are getting at in the field of municipal affairs, is that we have yet to be recognized as a credible level of government with a part to play in shaping the Constitution that is going to affect the lives of the people we represent in a very close proximity. If we achieve that much, it is going to be something, but we have not been given that opportunity.

**Mr. Rowland:** I think that you are likely to achieve it fairly shortly.

**Mr. Wolfe:** All right, we will go from there. You asked me about specifics.

**Mr. Rowland:** I will put to you some specific suggestions which have been made and ask you to comment upon them.

**Mr. Wolfe:** Okay.

**Mr. Rowland:** Do you see in the new Constitution or in a revised British North America Act, this present division of powers as between the provinces and the federal government? Do you see that sort of approach being continued so there will be a tri-partite division of powers between the federal government, the provinces, and the municipalities and the corresponding division of revenue sources between federal government, provinces and municipalities? Is that the kind of approach which you would recommend?

**Mr. Wolfe:** In my own mind, Mr. Chairman, I have resisted the temptation to say what I am going to say and I am failing completely. In speaking on urban problems at the School of Fine Arts at Banff, I was asked the same question by the group that was discussing urban problems and I suggested that we might conceivably establish enough regional governments that would not require us to retain provinces.

**Mr. Rowland:** That was going to be my next question.

**M. Wolfe:** Monsieur le président, monsieur Rowland, il y a d'abord une première phase à franchir. Il faudra que le Comité, ou un groupe parlementaire représentant, ou que la Chambre elle-même, assure que les représentants des gouvernements municipaux prennent part à la discussion de façon officielle. Ceci n'a pas été le cas jusqu'à présent. En ce qui concerne la fonction du Comité, dans le domaine des affaires municipales, nous n'avons pas encore été reconnu comme un niveau de gouvernement qui a un rôle à jouer dans l'élaboration de la Constitution qui influencera la vie des personnes que nous représentons. Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'accomplir cette tâche.

**M. Rowland:** Je crois que vous le ferez assez peu.

**M. Wolfe:** Très bien, vous m'avez demandé des détails.

**M. Rowland:** Je vais vous présenter des propositions précises que nous avons faites et je vais vous demander de les commenter.

**M. Wolfe:** Très bien.

**M. Rowland:** Entrevoyez-vous dans la nouvelle constitution ou dans une Loi révisée de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord la division actuelle de pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral? Voyez-vous la continuation de cette approche pour arriver à la division tripartite des pouvoirs entre le gouvernement fédéral, les provinces, les municipalités et le partage correspondant des autres revenus entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités? Est-ce le genre d'approche que vous recommanderiez?

**M. Wolfe:** Monsieur le président, au cours de mon discours sur les problèmes urbains prononcé à l'école des Beaux-Arts de Banff, j'ai posé la même question et j'ai proposé que nous établirions peut-être assez de gouvernements régionaux pour n'être pas obligés de retenir les provinces.

**M. Rowland:** Cette réponse rejoint ma question.

[texte]

**Mr. Wolfe:** So I think we have to review the function of the province. At the time of the original drafting of that first Constitution there was no envisioning of the new kind of very complexes that have grown in North America.

You will see in the U.K., if you read the reports there on regional government restructuring, there is no provincial government. They deal with the central government and they deal with the local government, and that is it, and it works very well.

**Mr. Rowland:** I wish you had not resisted that because I think that kind of comment is helpful.

The next suggestion, which is along those lines, perhaps a slight diversion from it, is that the major urban centres in this country—we have spoken of three huge ones and the 26 other fairly large ones—be given provincial status, in effect. Would that seem to be a reasonable approach?

**Mr. Wolfe:** Not necessarily provincial status because it has all kinds of irritating confounding factors that would create more problems for all of us, perhaps. However, if there were, at least, a recognition that, as a special complex under the Montreal Urban Community Act, there are very specific legislative directives laid down which I am sure at times have never been recognized at any other level.

We have the same thing in this area and it is rapidly developing in Vancouver. In Ontario we have a variety of regional restructuring and it is these regional restructured areas, not necessarily amalgamations with a continuation of the local function, but programs that are regional being recognized as such with a three-way participation.

For one, am not prepared to say that I would give provincial status or a city state status to Montreal, Toronto or Vancouver at this time.

**Mr. Rowland:** There is one final suggestion that I would like you to comment upon, Mr. Wolfe, with your permission, Mr. Chairman.

That you seem to be most concerned about the inadequacy of the consultative process. Do you think that it needs to be entrenched in the Constitution? Do you see the need for a consultative formula, for example, being written as one of the clauses of the Constitution inserted in the Constitution, which cities could refer to if they were ignored by either of the other two levels of government?

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, this is the very basis for the concern that we are expressing

[Interprétation]

**M. Wolfe:** Je crois qu'il faut examiner la fonction des provinces. Au moment de la rédaction originale de la première constitution, on ne pouvait pas envisager le nouveau genre de complexe urbain de l'Amérique du Nord.

Vous constaterez à la lecture des rapports sur la restructuration des gouvernements régionaux, qu'au Royaume-Uni il n'y a pas de gouvernement provincial. Il y a un gouvernement central et un gouvernement local et ce système fonctionne très bien.

**M. Rowland:** Je crois que ce genre de commentaire est utile.

Ma prochaine suggestion c'est que les principaux centres urbains de ce pays obtiennent en effet un statut provincial. Cette approche semble-t-elle raisonnable?

**M. Wolfe:** Pas nécessairement un statut provincial qui comporte toutes sortes de facteurs irritants qui pourraient créer plus de problèmes. Toutefois, au moins il y a des directives législatives très précises qui ont été établies qui, à l'occasion, n'ont jamais été reconnues à tout autre niveau.

Nous avons la même chose dans cette région et se développe rapidement à Vancouver. En Ontario nous avons une variété de restructuration régionale et les programmes qui sont régionaux sont reconnus comme tels en tant que participation aux trois niveaux.

Personnellement, je ne serais pas prêt à accorder le statut provincial à Montréal, Toronto, Vancouver, à l'heure actuelle.

**M. Rowland:** Avec la permission de monsieur le président, je voudrais faire une suggestion finale à M. Wolfe.

Vous semblez plus préoccupé par l'insuffisance du procédé consultatif. Pensez-vous qu'il doit être retranché dans la Constitution? Voyez-vous le besoin d'une formule consultative, rédigée comme l'une des clauses de la constitution et inscrite dans celle-ci, à laquelle les villes pourraient se référer si les deux autres niveaux du gouvernement n'en tenaient pas compte?

**M. Wolfe:** Monsieur le président, c'est la base même de la préoccupation que nous



[Text]

and trying to identify, the fact that if it were being done willingly, there would be no need to say, you must guarantee somewhere this third area of government which has grown and grown and grown with responsibility, but with less and less revenue resource, to do more and more things for more people.

If you will allow me to quote myself, which is a terrible source at any time, Mr. Chairman, in my paper I started out by saying that the city is a kind of an island surrounded by a body of deep water called provincial government, and for federal help to reach these islands it must find its way past the often unfriendly reefs and shoals of provincial bureaucracy and sensitivity. If you think those are just words, you have not had the fun I have had in trying to get past some of them, not in this province, necessarily. I dealt with them in the preparation for my urban transportation studies that culminated in the conference in Toronto a year and a half ago and there were times when I was sure that some of the people I was discussing the problems with did not even recognize they had cities in their provinces—they were a late phenomena of the twentieth century.

**Mr. Rowland:** Just one further thing, Mr. Chairman.

Part of the trouble would seem to me—and I have not had the experience in government that Mr. Wolfe has had in local government...

**Mr. Wolfe:** I will trade you.

**Mr. Rowland:** —to be the result of a misallocation of powers and responsibilities between the federal government and the provinces, rather than an inadequate status for the municipalities within the Constitution.

For example, we might be able to solve a good many of the urban centres' problems by making it clear that the federal government is responsible for things like urban transportation, urban renewal and so forth, in a new Constitution, so you would not have the two levels to go through and the red tape that is involved therein. What would your view be?

**Mr. Wolfe:** I am happy to know there is that kind of thinking abroad because, as a municipal representative, I feel there is a very great need to review just what functions the province should retain and what of their responsibilities should be returned to the central government as a more efficient and more economic source of programming.

You see, when we look at this total picture we cannot assume the provinces are going to

[Interpretation]

exprimer et il faut assurer en quelque façon ce troisième secteur de gouvernement et les responsabilités n'ont pas cessé de s'accroître, mais qui reçoit de moins en moins de ressources, pour faire de plus en plus, pour une population de plus en plus nombreuse.

Dans ma communication, j'ai commencé à dire que la ville est une sorte d'île entourée par un corps d'eau, qu'on appelle le gouvernement provincial et pour que l'aide fédérale arrive à ces villes, elle doit combattre les obstacles que représentent la bureaucratie, la sensibilité des gouvernements provinciaux. J'en ai fait moi-même l'expérience au cours de la rédaction de mes études sur le transport urbain qui ont abouti à la conférence tenue à Toronto il y a un an et demi et je suis certain que certains des gens avec lesquels je discutais des problèmes, ne se rendaient même pas compte qu'il y avait des villes dans la province.

**M. Rowland:** Un seul autre point, monsieur le président.

Il me semble qu'une partie des difficultés et je n'ai pas l'expérience le M. Wolfe dans le domaine du gouvernement local...

**M. Wolfe:** Je vais l'échanger avec vous.

**M. Rowland:** ...pour devenir le résultat d'une mauvaise répartition de pouvoirs et de responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces, plutôt qu'un statut inadéquat destiné aux municipalités au sein de la Constitution.

Par exemple, nous pourrions peut-être résoudre un grand nombre de problèmes des centres urbains en précisant que le gouvernement fédéral est responsable du transport urbain, des rénovations urbaines et ainsi de suite, dans une nouvelle constitution de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de passer par deux niveaux de gouvernements. Qu'en pensez-vous?

**M. Wolfe:** En tant que représentant des municipalités, j'estime qu'il y a un très grand besoin de revoir quelles fonctions les provinces devraient retenir et lesquelles parmi leurs responsabilités devraient être renvoyées au gouvernement central en tant que source de programmation plus efficace et plus économique.

Nous ne pouvons pas assumer que les provinces maintiendront leur présente capacité

[texte]

main in their present capacity and function with their same role to play. If we do, we do not need to rewrite this. All we need to do is make a couple of temporary amendments and let us get the thing going.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, may I ask a supplementary question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Just a minute.

**Mr. Rowland:** I am finished, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid?

**Mr. McQuaid:** Do you not think, Mr. Wolfe, that under the present British North America Act the spending power of the federal government—as the British North America Act is presently framed—is broad enough, if they can fit do to so, to allow it to divert some of the money for some of these urban projects that you have mentioned?

**Mr. Wolfe:** Mr. Chairman, in an attempt to answer that, I think I suggested that at times there seemed to be an inhibiting and restrictive influence that seemed to be a fortuitous thing on certain occasions, but did not exist on other occasions.

**Mr. McQuaid:** But it is not a constitutional question.

**Mr. Wolfe:** It must be because it is the one most often quoted.

**Mr. McQuaid:** As an excuse.

**Mr. Wolfe:** You said it, not me.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Asselin?

**Mr. Asselin:** I pass, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Asselin. Are there any comments from the floor?

**Mr. Lachance:** I would like to know, Mr. Chairman—maybe I missed it at the beginning—if the witness said he was speaking on his own behalf only or on behalf of the Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg?

**Mr. Wolfe:** Both.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** My collection is he somewhat hedged on that. I will let him rephrase it.

**Mr. Wolfe:** I will rephrase it in saying that I am here in my individual elective capacity

[Interprétation]

fonctions et joueront leur même rôle. Si nous le faisons, nous n'avons pas besoin de rédiger cette nouvelle constitution. Nous n'avons qu'à faire quelques modifications temporaires et c'est tout.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, puis-je poser une question complémentaire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pour une minute seulement.

**M. Rowland:** J'ai fini, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McQuaid?

**M. McQuaid:** Pensez-vous, monsieur Wolfe, qu'en vertu de la loi actuelle de l'Amérique britannique du Nord, que le pouvoir de dépenses du gouvernement fédéral est assez étendu pour lui permettre de répartir une partie de cet argent pour quelques-uns des projets urbains dont vous avez parlé?

**M. Wolfe:** Monsieur le président, j'ai laissé entendre à l'occasion qu'il semblait exister une influence restrictive qui semblait avantageuse dans certaines occasions mais qui n'existait pas dans d'autres.

**M. McQuaid:** Mais cela ne constitue pas un obstacle constitutionnel.

**M. Wolfe:** Sans doute, puisque c'est celui qui est cité le plus souvent.

**M. McQuaid:** En tant qu'excuse.

**M. Wolfe:** Vous l'avez dit pas moi.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Asselin?

**M. Asselin:** Je passe, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Asselin. Y a-t-il d'autres commentaires?

**M. Lachance:** Monsieur le président, je voudrais savoir si le témoin a dit qu'il parlait en son nom propre seulement ou au nom de la *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*?

**M. Wolfe:** Au nom des deux.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est ce dont je me souviens. Je ne reproduirai pas sa déclaration.

**M. Wolfe:** Je vais la reconstituer en disant que je suis ici présent à titre de conseiller

[Text]

as a councillor for metropolitan division six, which comprises parts of the cities of St. Boniface, Winnipeg, Transcona and East Kildonan, but I am very sure in my mind—to the gentleman raising the question—my remarks would be supported whole-heartedly, in a unanimous way with very little reluctance on the part of the rest of my colleagues.

**Mr. Lachance:** That was only for the record, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Ladies and gentlemen, we are now going to take a ten minute break. Thanks to Mr. Reg King the president of the Northern Legion, Branch 43, and Mr. Vic Newton, the Manager, coffee is being provided for all of us who are here in this building.

Afterwards, because we will have seven witnesses to hear, we will have to proceed at a somewhat more rapid pace that we have been proceeding. I propose to limit you to two question apiece. I will just give the order of the witnesses, so that they will know. Mr. Long, Professor Kear, Mr. Ross, Professor Rothney, Mr. Arnott, Mr. Osler and Mr. Krueger.

—After recess—

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, the Committee session will now resume after our short break.

Our next witness will be Mr. Harold Long, who is appearing on behalf of himself.

**Mr. Harold Long:** To members of the Committee from the Senate and the House of Commons of the Government of Canada. Fellow Canadians.

Mesdames et messieurs, excusez-moi de ne pouvoir m'exprimer en français.

As a citizen of Canada, I have a proposal for consideration which, I believe, will be of benefit to all Canadians present and to come. My suggestion is a Senate elected by a qualified voters' directory. The Senate will be regional in character and in composition to serve all Canada in the causes of hope, unity, stability and progress.

The regions shall be five in number. The Maritimes, is composed the four eastern provinces; Quebec, Ontario, the Prairies, composed of Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and British Columbia. Each region to elect 10 senators. Except for the initial election each senator may serve 10 years.

In the first election which I propose for the third Tuesday in January, 1973, five senators

[Interpretation]

pour la division métropolitaine VI, qui comprend une certaine partie des villes de St. Boniface, de Winnipeg, de Transcona et de East Kildonan, mais je suis certain que le reste de mes collègues appuieraient volontiers et unanimement mes remarques.

**M. Lachance:** Monsieur le président, cette remarque a été faite dans la seule intention de la verser au dossier.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. Mesdames et messieurs, nous allons maintenant prendre une pause de dix minutes. Je remercie M. Reg King, président de la section 43 de la Northern Legion et M. Vic Newton, directeur.

Après la pause, nous devrons procéder rapidement car nous avons sept témoins à entendre. Je me propose de vous limiter à deux questions chacun. Voici l'ordre dans lequel les témoins comparaitront. M. Long, professeur Kear, M. Ross, le Rothney, M. Arnott, M. Osler et M. Krueger.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, la séance du Comité recommence après notre courte pause.

Notre premier témoin est M. Harold Long qui paraît en son propre nom.

**M. Harold Long:** Aux membres du Comité, de la part du Sénat et de la Chambre des communes du gouvernement du Canada. Chers compatriotes.

Ladies and gentlemen, pardon my inability to speak French.

Comme citoyen canadien, j'ai une proposition à vous soumettre qui, je pense, sera avantageuse pour tous les Canadiens à l'heure actuelle et dans l'avenir. Je propose que le Sénat soit élu au moyen d'une liste électorale. Le Sénat serait régional et pourrait desservir tout le Canada afin d'arriver à l'unité, à la stabilité et au progrès.

Les régions seraient au nombre de cinq. Les Maritimes, composées des quatre provinces de l'Est; le Québec, l'Ontario, les Prairies, composées du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Chaque région élirait dix sénateurs. Sauf pour la première élection, chaque sénateur serait en fonction pendant dix ans.

Lors de la première élection, que je propose pour le troisième mardi en janvier 1973, cinq



arte]

be elected for five years and five senators for ten years. Commencing the third Tuesday of January, 1978, five senators will be elected in each region for a period of ten years.

The power of the Senate. It can initiate no legislation. It can deal only with measures approved by the House of Commons. The Senate by a simple majority can veto any legislation passed by the House of Commons. If such legislation, if not vetoed by the Senate, becomes law on proclamation, 60 days after House passage.

provided the House of Commons repasses identical legislation, the Senate can again do so by three quarters of the Senate plus one. After one year the House of Commons can pass identical legislation and the measure is no longer subject to Senate veto.

Mr. Chairman, may I have a little clarity?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, mainly.

Mr. Long: Please do not expect this is going to go on for 40 or 50 pages because this is only one page and I will be through in a minute or two.

(1) Payment of pension of senators, staff, fees, expenses, etcetera which are matters for consideration—open.

(2) The causes of by-election of a senator—age, incompetence, criminal conviction.

(3) A senator may serve 20 years in all or in the case of election for the initial 5 or 15 years, 2 further terms of 10 years.

(4) Nomination and campaigning limited to 30 days, excluding Saturdays, Sundays and public holidays. Termination of all campaigns by the Senate 8 p.m. the Friday preceding the Tuesday election.

(5) No person may offer himself for nomination if his record shows conviction for a criminal offence by a competent court of Canada, within 10 years prior to nomination.

340

In aside to that is that once a man has completed his term for conviction for a criminal

# [Interprétation]

sénateurs seraient élus pour une période de cinq ans et cinq autres pour une période de dix ans. A partir du troisième mardi de janvier 1978, cinq sénateurs seraient élus dans chaque région pour une période de dix ans.

En ce qui concerne le pouvoir du Sénat, il ne pourrait pas prendre l'initiative de projets de loi. Il ne s'occuperait que des mesures approuvées par la Chambre des communes. Par une simple majorité, le Sénat pourrait opposer son veto à toute loi adoptée à la Chambre des communes. Si le Sénat ne s'oppose à aucune de ces mesures législatives, elles deviendront loi par proclamation, soixante jours après la période d'adoption à la Chambre des communes.

Pourvu que la Chambre des communes repasse des mesures législatives semblables, le Sénat pourrait encore opposer son veto avec les trois quarts des votes plus un. Après un an, la Chambre des communes pourrait contourner des mesures identiques, et la mesure en question ne serait plus soumise au veto du Sénat.

Monsieur le président, puis-je ajouter quelque chose à ce sujet?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, certainement.

M. Long: Ne vous attendez pas à ce que ce soit un très long mémoire, j'en ai une page seulement.

(1) Le paiement d'une pension aux sénateurs, le personnel, les bureaux, les dépenses, etc., tout ce qui pourrait faire l'objet d'étude.

(2) Les causes d'élections complémentaires de sénateurs—mort, incompetence, accusation criminelle.

(3) Les sénateurs peuvent servir pendant vingt ans ou dans le cas de ceux qui seraient élus pendant les cinq premières années, ou d'élections complémentaires, ils pourraient servir pendant deux autres mandats de dix ans.

(4) Les mises en candidature et les campagnes électorales se limiteraient à 30 jours, à l'exclusion des samedis, des dimanches et des congés. Les campagnes électorales pour le Sénat se termineraient à 20h.00 le vendredi précédant le mardi de l'élection.

(5) Personne ne peut se présenter pour la mise en candidature si le dossier indique qu'il y a eu des délits criminels prononcés par un tribunal compétent du Canada dix ans avant le jour de la mise en candidature.

D'autre part, un homme qui a servi sa période de prison après avoir été condamné

[Text]

offence, he should have at some period the right to be a citizen again.

(6) Each candidate to be nominated must submit a nomination petition from his region bearing five thousand signatures from eligible voters, who will concurrently pay \$1.00 each to the Consolidated Revenue Fund of Canada.

That is to keep out the stupid people who want to get their name on the ballot.

And under (7)—I will complete it here:

(7) This legislation must be enacted and formulated prior to September 15, 1972.

That is the end of my presentation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Long has to catch a plane and Senator Grosart has already indicated his intention to ask him questions. Perhaps in the circumstances he will not feel offended if Senator Grosart is the only questioner.

**Mr. Long:** Excellent.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, first of all I can say we cannot quarrel with Mr. Long on the grounds of his not being specific.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You got your wish.

**Senator Grosart:** I compliment him on that. This is the kind of presentation that we can look at and say, yes, no, what is proposed, what does it cost? I would say this in general, Mr. Chairman, because we have had some comments on the future of the Senate and we have not discussed it very much and I doubt if we will too much. There seem to be four alternatives for the Senate: that it be retained, reconstituted, reformed or relegated to oblivion. However, no discussion on any of these alternatives makes very much sense unless it is backed up with the facts of the case, and there are two or three books on it and there are all sorts of facts available. Secondly, I do not think any discussion of the future of the Senate will be very fruitful unless the criteria of judgment are pretty clearly set out. I would suggest that a starting point of these three questions is: is there a need for a second chamber in Canada? The situation there of course is that some countries have abolished the second chamber, whereas the majority of the newer countries, in drafting their constitutions, have found a need for one. If we need a second chamber in Canada, the essential question of course is to

[Interpretation]

pour une offense criminelle, devrait avoir après un certain temps, le droit d'être à nouveau un citoyen jouissant de ses pleins droits.

(6) Chaque candidat qui serait mis en nomination devrait soumettre une pétition de nomination venant de sa région et portant 5,000 signatures valides d'électeurs, qui verseraient chacun un dollar au Fonds du revenu consolidé du Canada.

Cela permettrait d'éviter que des gens sans bon sens se présentent à une élection.

Et sous le chiffre (7), j'ajouterais les modifications suivantes:

(7) Cette loi devra être mise en vigueur avant le 15 septembre 1972.

C'est là la fin de mon mémoire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Long doit prendre un avion et le sénateur Grosart a déjà indiqué son intention de lui poser des questions. Peut-être que dans les circonstances M. Long ne sera pas offensé si M. Grosart est le seul membre du Comité à lui poser des questions.

**M. Long:** Excellent.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président, premièrement je dois dire que je ne me questionnerai pas avec M. Long pour lui dire qu'il n'a pas été assez précis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous avez ce que vous désiriez.

**Le sénateur Grosart:** J'aimerais lui faire un compliment à ce sujet. Il s'agit là du genre de mémoire que nous pouvons étudier et envisager lequel nous pouvons dire oui ou non, qu'est-ce qui est proposé ou encore combien cela coûte-t-il? Je voudrais dire en général, monsieur le président, car nous avons eu certains commentaires au sujet de l'avenir du Sénat: nous n'avons pas tellement discuté cette question et je ne crois pas que nous le ferons. Il semble y avoir quatre solutions pour le Sénat: que celui-ci soit maintenu, qu'il soit reconstitué, qu'il soit réformé ou mis aux oubliettes. Cependant, aucune discussion sur ces solutions n'aurait véritablement de sens sans qu'elle soit appuyée sur des faits, et il y a deux ou trois livres qui parlent de ces sujets et toutes sortes de commentaires disponibles. Deuxièmement je ne crois pas qu'une discussion sur l'avenir du Sénat serait véritablement fructueuse sans qu'un critère d'appréciation soit clairement défini. Je pense que le point de départ de ces trois questions est le suivant: y a-t-il nécessité d'une seconde Chambre au Canada? La situation que nous avons ici, bien sûr, c'est que certains pays ont

[Interprétation]  
 ...de what is its function; and thirdly, how  
 ...ould be constituted or reconstituted.

...ow Mr. Long has answered these three  
 ...tions. His answer to: should there be a  
 ...nd chamber? Is yes. His answer to the  
 ...tion of its function is that it should not  
 ...late legislation, that it should have in  
 ...t a limited veto of one year. On the third  
 ...tion, how it should be constituted, he  
 ...ests it should be elected, basically on a  
 ...ear period with a 20-year limit. And then  
 ...very interesting suggestion—the one I find  
 ...t interesting—is that there should be a  
 ...tribution by 5,000 citizens at \$1.00 apiece.  
 ...ould ask Mr. Long who gets the \$5,000.

**Mr. Long:** The man who is offering himself  
 ...nomination would have to have 5,000  
 ...le contribute, along with their signature  
 ...inating that person, \$1 each to the Con-  
 ...lated Revenue Fund of Canada for gener-  
 ...se of the Government of Canada.

**Senator Grosart:** I am very disappointed. I  
 ...ght maybe the candidate got the \$5,000.

**Mr. Long:** No, sir.

**Mr. Hogarth:** One contribution of \$5,000?

**Mr. Long:** No, 5,000 contributions of \$1  
 ...e. I do not limit it to 5,000. I hope that the  
 ...a who offers himself might find more than  
 ...0), but at least 5,000 \$1 contributions.

**Senator Grosart:** Mr. Chairman, I would  
 ...ask Mr. Long two questions which in a  
 ...go to the heart of the whole problem of  
 ...the future of the Senate. First of all, in  
 ...commending a second elected house, do  
 ...not see a danger, Mr. Long, that you  
 ...ould merely be going over exactly the  
 ...ground as had already been gone over  
 ...the other elected House?

**Mr. Long:** On the contrary, Senator Gro-  
 ...ar. We in the West—and I do not like to be  
 ...onal; I am speaking as a farmer rather

[Interprétation]  
 ...aboli la seconde Chambre, même si la majo-  
 ...rité des nouveaux pays lorsqu'ils ont rédigé  
 ...leur Constitution ont cru voir la nécessité  
 ...d'une pareille assemblée. Si nous avons besoin  
 ...d'une seconde Chambre au Canada, la ques-  
 ...tion essentielle est, bien sûr, de décider quel-  
 ...les seront ses fonctions. Troisièmement, il  
 ...faudra savoir comment elle sera constituée ou  
 ...restituée.

M. Long a donc répondu à ces trois ques-  
 ...tions. Sa réponse, à savoir si nous avons  
 ...besoin d'une seconde Chambre est oui. Sa  
 ...réponse à la question de sa fonction est que  
 ...cette Chambre ne devrait pas promouvoir des  
 ...lois, mais qu'elle devrait avoir un droit de  
 ...veto pendant une année. Au sujet de la troi-  
 ...sième question, à savoir comment cette Cham-  
 ...bre devrait être constituée, il nous suggère  
 ...qu'elle soit élue fondamentalement pour une  
 ...période de dix ans et avec une limite finale  
 ...de vingt ans. Puis M. Long nous suggère une  
 ...chose fort intéressante—c'est peut-être la  
 ...chose que je trouve la plus intéressante—est  
 ...qu'il devrait y avoir une contribution d'au  
 ...moins 5,000 citoyens à \$1 par tête. J'aimerais  
 ...demander à M. Long qui recevra ces \$5,000.

**M. Long:** L'homme qui posera sa candida-  
 ...ture devra récolter 5,000 contributions d'élec-  
 ...teurs ainsi que la signature de ces personnes  
 ...désignant le candidat, et chaque contribution  
 ...de \$1 sera versée au Fonds du revenu conso-  
 ...lidé du Canada afin de servir à l'usage géné-  
 ...ral du gouvernement.

**Le sénateur Grosart:** Je suis très désap-  
 ...pointé. Je croyais que le candidat recevrait  
 ...ces \$5,000.

**M. Long:** Non, monsieur.

**M. Hogarth:** Une contribution de \$5,000?

**M. Long:** Non, 5,000 contributions de \$1. Et  
 ...je ne limite pas ce montant à 5,000. J'espère  
 ...que l'homme qui offre ses services en tant  
 ...que candidat trouvera plus de 5,000 signatu-  
 ...res mais il devrait au moins récolter 5,000  
 ...contributions de \$1.

**Le sénateur Grosart:** Monsieur le président,  
 ...j'aimerais poser à M. Long deux questions qui  
 ...vont au cœur de tout le problème concernant  
 ...l'avenir du Sénat. Premièrement, lorsque  
 ...vous recommandez qu'une deuxième Chambre  
 ...soit élue, ne voyez-vous pas un danger,  
 ...monsieur Long, de revenir exactement au  
 ...même point où nous sommes arrivés dans les  
 ...élections en ce qui concerne l'autre Chambre?

**M. Long:** Au contraire, monsieur le séna-  
 ...teur Grosart. Dans l'Ouest—et je n'aimerais  
 ...pas faire de régionalisme, je parle en tant que



[Text]

than as a citizen, or a citizen as well as a farmer—look at the Constitution of Canada, one man one vote, and I immediately see that out of 265 members of Parliament there are 84 from Ontario, 75 from Quebec, and even with my Grade 3 education that adds up to 159, which is a majority. So a preface to my remarks on the basis of hope—there is hope here for some type of negation of the majority. And I hope that that does answer your question, sir.

**Senator Grosart:** Then you would agree with me that we seriously need in Canada a check on the activities of my colleagues in the House of Commons.

**Mr. Long:** I think that we need some measure of hope, and in it lies an elected Senate. I hear that there are regions in Canada—the Maritimes is one, and Quebec and Ontario and the Prairies and British Columbia. Now we have had dissertations here from various people which I think are not germane at all to the framing of the constitution. One man attacked the Prime Minister; he compared him to his own card-carrying ability of Chairman Mao and Chairman Kossygin in Russia. It may have been a habit with him. The Chairman permitted him 42 minutes to read a brief which in my opinion had very little to do with the people assembled. We have had dissertations from the municipal governments, the City of Winnipeg, Metropolitan Council twice, and a great deal of time has been taken up and a great deal of paper will be used of the taxpayers' money to listen to that kind of thing which has very little to do with the constitution. You can dispute one or the other thing about whether we should have a federal government and a provincial government and a municipal government, but the constitution as presently set up has only two bases of government. And I am proposing here that we change the federal form to that of an elected Senate where there will be regional representation, somewhat balanced in the light of the future.

**Senator Grosart:** Yes. The witness makes his point very well, Mr. Chairman, because I omitted to say that he does recommend a regionally balanced Senate with five divisions instead of the present four.

My final question to Mr. Long, Mr. Chairman. He suggests that the veto power of the

[Interpretation]

fermier plutôt qu'en tant que citoyen, plutôt en tant que citoyen et fermier—nous voyons dans le Constitution du Canada principe, un citoyen, un vote, et je vois immédiatement sur les 265 membres du Parlement il y en a 84 qui viennent de l'Ontario, 75 Québec, et même si je n'ai que mon certificat de 3<sup>e</sup> année, cela fait 159 membres, ce qui est déjà une majorité. Ainsi comme je l'ai dit dans la préface concernant mes remarques ce qui concerne mon espérance, je dirais qu'il y a espoir ici pour qu'on trouve une certaine négation de la majorité. J'espère que cela répond à votre question, monsieur.

**Le sénateur Grosart:** Ainsi vous êtes d'accord avec moi que nous avons sérieusement besoin au Canada d'un contrôle des activités de mes collègues de la Chambre des communes.

**M. Long:** Je pense que nous avons besoin de quelques signes d'espoir et ces derniers résident dans l'élection d'un Sénat. J'ai dit qu'il y a des régions au Canada, les Maritimes, le Québec, l'Ontario, les Prairies, la Colombie-Britannique. Diverses personnes nous ont présenté des dissertations qui, à mon avis, n'ont aucun rapport avec le cadre de la Constitution. Quelqu'un a attaqué le premier ministre; il a comparé ses aptitudes à celles du Président Mao et du Président Kossyguine de la Russie. Cela devait être une habitude chez cette personne. Le président lui a permis pendant 42 minutes de lire son mémoire qui, à mon avis, avait très peu de rapport avec les personnes rassemblées devant ce Comité. Nous avons reçu des mémoires des gouvernements municipaux, de la ville de Winnipeg, et par deux fois du Conseil métropolitain, beaucoup de temps considérable ainsi qu'un volume de papier fort important a été utilisé à méconnaître l'argent du contribuable pour parler d'un sujet de choses qui n'ont que peu de rapport avec la Constitution. Vous pouvez discuter, à savoir si nous devrions avoir un gouvernement fédéral et un gouvernement provincial et un gouvernement municipal, mais la Constitution telle qu'elle existe actuellement, ne reconnaît que deux niveaux de gouvernement. Et elle propose qu'ici nous changions la forme fédérale de gouvernement afin que nous ayons un Sénat élu qui représente vraiment les régions du Canada, afin qu'il y ait un meilleur équilibre pour l'avenir.

**Le sénateur Grosart:** Oui. Le témoin a très bien défendu sa cause, monsieur le président, car j'avais omis de mentionner qu'il recommandait un Sénat basé sur l'équilibre régional de cinq régions au lieu des quatre régions actuelles.

Ma dernière question, monsieur le président, sera celle-ci, M. Long a suggéré qu'un

arte]  
 ate be limited in effect to a one-year  
 od. Do you think this will really be an  
 ictive check, assuming that you believe an  
 ictive check is needed?

**Mr. Long:** Well, human nature being what  
 s, sometimes it takes a little longer than a  
 r and sometimes it takes only a few days.  
 I had to put in something and it is a  
 ting point I put out as being one year.  
 etimes you might want to buy a new hat  
 a new dress or coat and you wait a year  
 r decide you do not need it. The garment  
 aufacturers may decide, as they are pres-  
 ily doing, that they are going to lengthen  
 skirts. I do not like it personally, but  
 be in a year...

**Mr. McQuaid:** Should we put that in the  
 Constitution?

**Mr. Long:** I do not think so. I am being a  
 facetious.

**Senator Grosart:** Did you ever try that one-  
 year limitation on such decisions on your  
 part?

**Mr. Long:** I am sorry. I have no control  
 over her.

**Senator Grosart:** Thank you very much,  
 Mr. Long. That is all, Mr. Chairman.

**Mr. Long:** Thank you. Thank you very  
 much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May  
 I ask Professor Kear to come forward.

Ladies and gentlemen, our next witness is  
 Professor A. R. Kear, of the Department of  
 Political Science at the University of Manito-  
 ba Professor Kear.

**Professor A. R. Kear:** Mr. Chairman, I am  
 sorry to correct you at this point. I am a  
 political scientist but I am not a member of  
 the Department of Political Science. I am  
 present in my own capacity as a citizen and I do  
 not and cannot, therefore, speak for the  
 University of Manitoba in any way.

I thought to assist the hearings this after-  
 noon that I would give a brief résumé before  
 we launch into our discussion.

Mr. Chairman, members of the Special  
 Joint Committee on the Canadian Constitu-

[Interprétation]

pouvoir de veto confié au Sénat soit limité à  
 une période d'une année. Croyez-vous que ce  
 système sera véritablement efficace si vous  
 croyez qu'un contrôle véritable est néces-  
 saire?

**M. Long:** La nature humaine étant ce  
 qu'elle est, il y a des moments où cela prend  
 plus longtemps qu'une année et d'autres fois  
 où cela ne prend que quelques jours. Mais je  
 ne veux faire qu'une suggestion et je pense  
 que le point de départ devrait être fixé à une  
 année. Quelquefois vous aimeriez acheter un  
 nouveau chapeau ou une nouvelle robe, ou un  
 manteau, et vous attendez pendant une année  
 pour en arriver à décider que vous n'en avez  
 pas besoin. L'industrie du vêtement peut déci-  
 der, comme ils le font actuellement, qu'ils  
 vont rallonger les robes. Personnellement, je  
 n'aime pas trop ça, mais peut-être que dans  
 une année...

**M. McQuaid:** Est-ce que nous devons  
 inclure cela dans la Constitution?

**M. Long:** Je ne crois pas. Je voulais simple-  
 ment plaisanter.

**Le sénateur Grosart:** Avez-vous essayé ce  
 système de limite à une année sur ce genre de  
 décision avec votre femme?

**M. Long:** Je suis désolé. Je n'ai aucun con-  
 trôle sur elle.

**Le sénateur Grosart:** Merci beaucoup, mon-  
 sieur Long. C'est tout monsieur le président.

**M. Long:** Merci. Je vous remercie  
 beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pourrais-  
 je demander au Professeur Kear de venir  
 témoigner.

Mesdames et messieurs, notre prochain  
 témoin sera le Professeur A. R. Kear, du  
 département de sciences politiques de l'Uni-  
 versité du Manitoba. Monsieur le Professeur  
 Kear.

**Professeur A. R. Kear:** Je m'excuse, mon-  
 sieur le président, d'avoir à vous corriger sur  
 ce point. Je suis un peu politicologue mais je  
 ne fais pas partie du département des Sciences  
 politiques de l'Université. Je me présente  
 devant vous en tant que citoyen et je ne peux  
 pas et je ne pourrais pas ainsi représenter les  
 vues de l'Université du Manitoba d'une façon  
 ou d'une autre.

Afin d'aider les travaux de cet après-midi,  
 je voudrais donner un court résumé avant de  
 passer à la discussion.

Monsieur le président, messieurs les mem-  
 bres du Comité spécial conjoint sur la Consti-

## [Text]

tion, the Canadian system of government is the result of a synthesis, historically speaking, of Indians and Eskimos, those people of French spirit, believers in British parliamentary government, followers of American federalism, all of whom compose a society of two official languages and many cultures.

The question before us today concerns all 22 million Canadians and more than 530,000 of these in particular—the residents of the Canadian Capital Area. The question of the future governmental arrangements for the Canadian Capital Area has two sets of interests that need not be antithetical.

First, Canadians are interested in having a Canadian Capital Area reflecting the best of ideas and things Canadian, while it is simultaneously a living symbol of Canada. This is the Canadian, or countrywide interest in the future governmental arrangements for the Canadian Capital Area.

Second, residents of the Canadian Capital Area are directly and intimately concerned with any future governmental arrangements as these residents will be governed by and will have to live with these governmental arrangements of whatever character these arrangements may become.

Gentlemen, a balance must be struck between these two sets of rights and interests so that we are true to our democratic and governmental heritage and that we do not unthinkingly, unknowingly and blindly borrow the solution known as the District of Columbia. The choices available for the Canadian Capital Area are: a capital territory, as implicitly recommended in Book V, annex 3 in the report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism; or a capital province.

A capital territory would be in the American tradition, with all the inadequacies of the District of Columbia. A capital province would be the opportunity for Canadians to follow and fulfil their own political instincts and constitutional history and thus define a solution for the Canadian Capital Area according to our own character.

At this point in our history we stand in a situation analogous to that facing the residents of the Red River area a century ago who, while losing the controls habitually exercised by the Hudson's Bay Company,

## [Interpretation]

tution canadienne, je vous dirais d'abord le système de gouvernement canadien est le résultat d'une synthèse, historiquement parlant, des Indiens et des Esquimaux, du peuple à l'esprit français, et fervent du système parlementaire britannique, des promoteurs du fédéralisme américain et tous ceux qui composent une société officiellement bilingue et pluriculturelle.

La question qui nous préoccupe aujourd'hui concerne les 22 millions de Canadiens et particulièrement 530,000 habitants de la région de la capitale nationale. La question d'accords gouvernementaux futurs touchant la région de la capitale nationale soulève deux points d'intérêts qui n'ont pas besoin de se poser l'un à l'autre.

Premièrement, les Canadiens ont intérêt à avoir une région de la capitale nationale qui reflète les idéaux de tout Canadien, et qui est en même temps un symbole vivant du pays. C'est pour cela que l'on retrouve un intérêt national vis-à-vis des accords futurs du gouvernement pour la région de la capitale nationale.

Deuxièmement, les résidents de la région de la capitale nationale sont directement et immédiatement concernés par tout accord futur entre les gouvernements puisque ces résidents sont sous l'égide et doivent composer avec des accords gouvernementaux quel que soit leur caractère.

Messieurs, un équilibre doit être établi entre ces deux centres de droits et d'intérêts afin d'être fidèles à notre héritage démocratique et gouvernemental et je ne crois pas que l'on devrait sans y penser, sans le connaître d'une façon aveugle opter pour la solution connue sous le nom de District de Columbia. Les choix que nous pouvons faire pour la région de la capitale nationale sont les suivants: un territoire de la capitale, comme on le recommande dans le livre V à l'annexe 3 du rapport de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme; ou une province de la capitale.

Un territoire de la capitale serait fidèle à la tradition américaine, avec tout ce que comporte de défaut le District de Columbia. Une province de la capitale pourrait donner la chance aux Canadiens d'assurer l'accord à la plénitude de leurs instincts politiques et de leur histoire constitutionnelle et ainsi définir une solution pour la région de la capitale nationale conformément à notre propre caractère.

A cette époque de notre histoire, nous sommes à une situation analogue à celle à laquelle faisaient face les résidents de la région de Red River il y a un siècle qui, tout en perdant les contrôles exercés habituel-



arte]

are uncertain and fearful as to the governmental arrangements they would have in the young Dominion. The Red River people faced the choice of territorial government in Canada, which would be an authoritarian and democratic control from Ottawa—in the national interest, or of governing themselves as a province of their own. I do not need to remind you that in that struggle a century ago, Manitoba entered Confederation, not as a territory and colony of Ottawa but as a province politically autonomous of Ottawa.

Residents of the Canadian Capital Area face a similar set of alternatives and this Special Joint Committee should not deny these people the right to examine the choice of alternatives. The drift of events into the conceptual future for the Canadian Capital Area is that a capital territory similar to the District of Columbia will be created. A capital territory has not yet been established so there is still time to avoid the American mistake.

The District of Columbia is a collection of our mistakes, principally because the residents there have been denied the democratic right to govern themselves for almost a century. All attempts by District of Columbia residents to gain the right to govern themselves have been in vain. The latest attempt made during President Johnson's term of office.

Manitobans, a century ago, seized the opportunity under the leadership of Louis Riel to gain provincial status and the right to govern themselves according to democratic principles. Today, this Special Joint Committee on the Constitution should reinforce this right of choice to the residents of the Canadian Capital Area. Failing action by this Committee, the Canadian Capital Area residents will most likely lose their cherished rights of governing themselves as the National Capital Commission continues to acquire more and more land in the National Capital Region, and hence, more power over the residents there.

Gentlemen, accepting my suggestion for a Canadian commission to examine and report on the future governmental arrangements of the Canadian Capital Area is your responsibility. The future governmental arrangements for the Canadian Capital Area are within the power of this Committee to recommend the creation of a Canadian com-

[Interprétation]

ment par la Compagnie de la Baie d'Hudson, étaient incertains et craignaient les dispositions gouvernementales qu'ils auraient à subir dans le jeune Dominion. Les habitants de Red River avaient à faire face à un choix en ce qui concerne le gouvernement territorial au Canada, qui aurait pu être celui autoritaire et antidémocratique d'Ottawa, correspondant à l'intérêt national, ou celui de l'autre gouvernement dans une province qui devrait être propre. Je n'ai pas à vous rappeler les combats d'il y a un siècle lorsque le Manitoba est entré dans la Confédération non pas comme un territoire et une colonie d'Ottawa mais comme une province politiquement autonome.

Les résidents de la région de la capitale nationale font face à des solutions semblables et ce Comité spécial conjoint ne devrait pas refuser au peuple le droit d'examiner ce choix de solution. Le cours des événements en ce qui concerne l'avenir perceptible de la région de la capitale nationale est qu'un territoire de la capitale semblable à celui du district de Columbia devrait être créé. Un territoire de la capitale n'a pas été établi et je pense qu'il est encore temps pour nous d'éviter l'erreur américaine.

Le District de Columbia constitue une collection de beaucoup d'erreurs, principalement du fait que les résidents se sont vus privés de leur droit démocratique d'exercer le gouvernement par eux-mêmes pendant presque un siècle. Toutes les démarches des résidents du District de Columbia pour obtenir ce droit à se gouverner eux-mêmes furent vaines. La dernière démarche a été faite durant la présidence de M. Johnson.

Les Manitobains, il y a un siècle, grâce au leadership de Louis Riel saisirent l'opportunité de faire reconnaître un statut provincial et le droit de se gouverner eux-mêmes en vertu de principes démocratiques. Aujourd'hui, ce Comité spécial conjoint sur la Constitution devrait renforcer ce droit au choix pour les résidents de la région de la capitale nationale. Au cas où ces comités n'agiraient pas, les résidents de la capitale nationale risquent de perdre leurs droits de se gouverner eux-mêmes si la Commission de la capitale nationale continue à acquérir de plus en plus de terrain dans la région de la capitale nationale et de ce fait acquiert des pouvoirs supérieurs à ceux des résidents.

Messieurs, si vous acceptez ma suggestion qu'une commission canadienne destinée à examiner, à faire rapport sur les futurs arrangements gouvernementaux concernant la région de la capitale nationale c'est de votre ressort. Les futurs arrangements gouvernementaux pour la région de la capitale nationale sont liés au pouvoir de ce Comité de recommander

[Text]

mission that would study and report to the continuing Constitutional Conference.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**

Thank you, Professor Kear. It is indeed heartening for us to find so far from the national capital in Ottawa such a great interest in the problems of the national capital. Sometimes when we find this interest in other parts of the country it is because other parts are themselves being suggested as the potential sites for a national capital, but it is obvious that Professor Kear is not putting it on that basis.

I wonder, taking a leaf from Senator Grosart's book, if I might just ask Professor Kear questions which might help to make his views a bit more specific. He is suggesting the appointment of a commission. Is it fair, Professor Kear, to ask you what your own views are as to the kind of National Capital Area that we should have? I think it would be very helpful for us to get this because we may not have the leisure to await the results of a commission; we may ourselves have to make a recommendation and it would be helpful if we had your views on that.

**Professor Kear:** I am perfectly aware that the next meeting of the continuing Constitutional Conference begins tomorrow morning in Ottawa. If you wish, your Committee may make a recommendation to the continuing Constitutional Conference tomorrow morning. More specifically...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**

Excuse me, even with the communications we now have I do not think it will be possible for any recommendation that the Committee would make at this stage to influence this present Constitutional Conference because the agenda has been set for some months; but we would indeed be interested in your views on the National Capital Area.

**Professor Kear:** All right. I might point out, Mr. Chairman, that the subject of the future governmental arrangements with the Canadian Capital Area has already been on the agenda of the continuing Constitutional Conference, so that body meeting tomorrow has expressed an interest and presumably will continue to have an interest.

Simply put, the problems of the potential future governmental arrangements with the Canadian Capital Area are so complex that what is needed is another approach. In the

[Interpretation]

la création de cette commission canadienne qui étudiera et fera rapport à la Conférence constitutionnelle permanente.

**Le coprésident (M. MacGuigan):**

Monsieur Kear. Cela nous réchauffe le cœur d'entendre si loin de la capitale nationale une personne qui porte un aussi grand intérêt aux problèmes de la région de la capitale nationale. Quelques fois, lorsque nous découvrons un intérêt quelconque dans d'autres parties du pays, c'est surtout parce que ces régions elles-mêmes nous proposent des sites éventuels pour la capitale, mais il est évident que M. Kear ne voit pas les choses de cette façon.

Je me demande, pour citer l'exemple du sénateur Grosart, si je pourrais poser quelques questions à M. Kear qui pourraient aider à rendre son point de vue un peu plus explicite. Il suggère que l'on nomme une commission. Peut-on, monsieur Kear, vous demander quelles sont vos propres opinions au sujet d'un genre de région de la capitale nationale que nous devrions avoir? Je pense que cela nous aidera beaucoup car nous n'avons pas tellement de temps pour attendre les résultats d'une commission; nous aurons peut-être nous-mêmes à faire une recommandation; votre opinion pourrait nous aider.

**M. Kear:** Je suis parfaitement au courant que la prochaine séance de la Conférence constitutionnelle permanente s'ouvre demain à Ottawa. Si tel est votre désir votre Comité pourra faire une recommandation à la Conférence constitutionnelle permanente demain matin. Pour être plus spécifique...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi, même avec le genre de communications que nous avons actuellement je ne crois pas qu'il nous sera possible de faire une recommandation quelconque en tant que Comité à ce stage pour influencer la Conférence constitutionnelle actuelle car son programme a déjà été établi pour plusieurs mois. Mais nous sommes par contre intéressés à connaître votre point de vue au sujet d'une région de la capitale nationale.

**M. Kear:** Très bien. J'aimerais souligner, monsieur le président, que le sujet des accords futurs gouvernementaux touchant la région de la capitale nationale figure déjà au programme de la conférence constitutionnelle permanente, donc si cet organisme se réunit demain et comme il a déjà exprimé son intérêt il continuera présumément à assurer la chose.

Pour résumer, le problème d'un accord gouvernemental futur concernant la région de la capitale nationale est tellement complexe que l'on doit le traiter d'une autre façon. Au cours

[texte]

est there have been a series of particularistic studies and different studies have examined particular aspects. The B&B Commission studied predominantly the bilingual and cultural problem. There was a study commissioned by the City of Ottawa, with the assistance of some of the local municipalities on the question of transportation in the Ottawa-Hull Metropolitan area. There has been a study commissioned by the National Capital Commission itself on the future economic prospects of the National Capital Region.

My suggestion is that this Joint Committee, which is a committee of Parliament, recommend to the Canadian Cabinet, which would then carry the idea to the continuing Constitutional Conference, that a Canadian commission be established. Now what do I mean by a Canadian commission?

:700

A Canadian commission is, if you like, a new concept in Canadian government, a concept that, as far as I know, has not been suggested anywhere else. The purpose of a Canadian commission would be to look at all the problems in their complexity. That is the first task. The second task of this Canadian Commission would be to permit the residents of the Canadian Capital Area to present their views in public, such as, today. The third function of this Canadian commission would be to present its recommendation to the continuing Constitutional Conference.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am hoping, professor, that I could persuade you to suggest and advance for us what you might think the appropriate conclusions for this commission to reach would be. As I understand it, you are making a procedural suggestion and it may be that you do not want to go beyond that. What I am endeavouring to find out is if you have any strong views about the substance of their recommendations, or is that something you feel is appropriately to be decided by that commission with the advice and assistance of the citizens of the area?

**Professor Kear:** I have my own ideas but I think the problem is complex enough for it to be looked at *ensemble*. The problems are complex enough that I do not wish to suggest that I have solved the problem. What I am suggesting is that a new body look at the thing at large.

[Interprétation]

du passé il y a eu des séries d'études des particularismes et différentes études ont touché ces aspects. La Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme a étudié, avant tout, les problèmes de bilinguisme et de biculturalisme. Il existe une étude patronnée par la ville d'Ottawa, qui pourrait être utile à certaines municipalités au sujet de la question du transport dans la région du Hull-Ottawa métropolitain. Il y a aussi une étude patronnée par la Commission de la capitale nationale elle-même touchant les aspects économiques futurs de la région de la capitale nationale.

Je suggère donc que ce Comité conjoint, qui est un comité du Parlement, recommande au cabinet que ce dernier présente à la Conférence constitutionnelle permanente l'idée voulant qu'une commission canadienne soit créée. Maintenant quelles sont mes intentions au sujet d'une commission canadienne?

Une commission canadienne et, si je puis m'exprimer ainsi, une idée nouvelle pour le gouvernement canadien, une idée qui en fait, pour autant que je sache, n'a encore été suggérée nulle part ailleurs. Les fonctions de cette commission canadienne consisteraient à examiner tous les problèmes dans leur complexité. Ce serait là sa première tâche. La seconde fonction de cette commission canadienne serait de permettre aux résidents de la région de la Capitale nationale de présenter leur opinion au public comme, par exemple, aujourd'hui. La troisième tâche de cette commission canadienne serait de présenter ses recommandations à la Conférence constitutionnelle permanente.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'espérais, monsieur, pouvoir vous persuader de nous dire quelles seraient d'après vous, les conclusions que tirerait cette commission. Mais, si je comprends bien, vous vous bornez à faire des suggestions quant à la procédure, et vous ne désirez peut-être pas en dire davantage. J'aimerais pourtant savoir si vous avez une idée précise quant à l'objet de leurs recommandations, ou si vous pensez que cette commission pourra prendre une décision appropriée grâce à l'avis et aux conseils des citoyens de la région?

**M. Kear:** J'ai mon opinion à ce sujet, mais je pense que le problème est suffisamment complexe pour que nous l'examinions ensemble. Ces problèmes sont d'ailleurs suffisamment complexes pour que je ne désire pas prétendre les avoir résolus. L'idée que j'avance, c'est qu'un nouvel organisme considère les choses dans leur ensemble.



[Text]

If I can answer a previous question, which may clarify what you are driving at, what do I mean exactly by a Canadian commission? In the past, Canadian governments have used a traditional but very useful instrument for looking at a public problem, and this is the royal commission—members of the Senate or the House; I do not even tell you what a royal commission is. But a royal commission is appointed only by one level of government, either by the central government or by a provincial government. In this case I am suggesting that the problems and the future of the Canadian capital area are too important to be left just to the central government or too important to be left to any individual single province.

Therefore, what I am suggesting is that the continuing Constitutional Conference which has already discussed this subject be authorized to create a Canadian commission so as to try to achieve a balance between the legitimate national interests of the country at large and the interests of the people in the area. This Canadian commission would operate in a manner analogous to royal commissions which, as I said, is a traditional technique of investigation in this country.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Professor Kear. My own impression is that the Constitutional Conference has not considered this problem but that it is the governments of Canada, Quebec and Ontario that had been jointly exploring this. Perhaps this has reached one of the continuing subcommittees of the Constitutional Conference, but I do not believe it has been on the agenda of the full Conference.

**Professor Kear:** I do not wish to embarrass you, Mr. Chairman, but I must say that it has been on the agenda.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, if you are right I will be pleased to have that verified.

**Professor Kear:** I presume that members of the Committee have faced the problem they have been handed in this brief plus other briefs and they have been hard pressed to read this in advance of the meeting. To answer the question, Mr. MacGuigan, the answer is really in the brief. It has been on

[Interpretation]

Je puis peut-être répondre à une des premières questions, ce qui clarifiera quelque peu le point où vous voulez en venir; qu'est-ce que j'entends exactement par commission canadienne? Par le passé, les gouvernements canadiens ont utilisé un instrument traditionnel mais néanmoins très utile pour examiner les problèmes publics, à savoir: la commission royale, composée de membres du Sénat ou de députés; je ne vous dirai pas ce qu'est une commission royale d'enquête. Mais, une commission royale d'enquête est nommée par un seul niveau du gouvernement, soit par le gouvernement central, soit par un gouvernement provincial. Ce que je dis, c'est que les problèmes et l'avenir de la région de la Capitale nationale sont trop importants pour rester uniquement du ressort du gouvernement central et trop importants pour rester du ressort d'une seule province.

Je suggère donc que la Conférence constitutionnelle permanente qui a déjà discuté de ce sujet, soit autorisée à créer une commission canadienne de manière à essayer d'aboutir à un équilibre entre les intérêts nationaux légitimes du pays dans son ensemble et les intérêts des gens de la région concernée. Cette commission canadienne fonctionnerait de la même manière qu'une commission royale d'enquête, qui, je l'ai déjà dit, constitue une technique traditionnelle d'enquête dans notre pays.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur Kear. Pour ma part, j'ai l'impression que ce n'est pas la Conférence constitutionnelle qui a étudié ce problème mais ce sont plutôt les gouvernements du Canada, du Québec et de l'Ontario qui se sont réunis pour en discuter. Peut-être cela a-t-il été abordé par l'un des sous-comités permanents de la Conférence constitutionnelle, mais je ne pense pas que cela ait fait partie de l'ordre du jour de la Conférence dans son ensemble.

**M. Kear:** Je ne voudrais pas vous contredire, monsieur le président, mais je sais personnellement que cela a fait partie de l'ordre du jour de la Conférence.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous avez peut-être raison; je vais faire vérifier cela.

**M. Kear:** Je suppose que les membres du Comité ont déjà dû aborder ce problème; qu'ils leur a soumis ce rapport et d'autres rapports également et on leur a demandé avec instance de les lire avant la réunion d'aujourd'hui. Pour répondre à votre question, monsieur MacGuigan, je dois dire qu'il suffirait

[texte]

te agenda and it has been discussed by the  
Canadian Constitutional Conference.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr.  
Gibson?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I have no ques-  
tion. I would just like to commend the wit-  
nesses for the obvious depth and work and  
research that has gone into this brief. As we  
have so many briefs here today, I am sure  
they will be referred to frequently in the  
future and we will give it a lot of attention. I  
want to thank him very much because he has  
presented a 38-page brief with a lot of hard  
research and very worthwhile suggestions in  
it.

I would say, Mr. Chairman, although I am  
not certain of this, I believe that one of the  
standing committees of the House has dealt  
with certain aspects of the Capital  
Commission.

**Professor Kear:** I would not be at all sur-  
prised, Mr. Gibson. If you had a chance to  
read this—and I suggest if you look at the  
Table of Contents I could find out the high-  
lights for you to read—the danger is, as I see  
it, that the drift of events is towards copying  
the District of Columbia system. Now, may I  
explain briefly what I mean by that?

What is the District of Columbia? The Dis-  
trict of Columbia in the United States is a  
part of government for the American govern-  
ment. It is, in fact, a territory dominated,  
controlled and completely run by Congress.  
An analogous situation, which is not a com-  
plete analogy, is that the Yukon is dominated  
completely by Ottawa. This is the situation in  
the District of Columbia. The situation is  
worse in the District of Columbia than it is  
in the Yukon in that the people in the District  
of Columbia cannot vote for a dog catcher.

The Americans, for their historical reasons,  
created the District of Columbia. What are  
some of the results? One of the results is that  
some of the worst slums in the United States  
are in the District of Columbia. After the  
death of Martin Luther King, for example,  
some of the worst rioting took place in the  
Negro slums in the District of Columbia. Why?  
Because the people in the District of Colum-  
bia have no way of moving Congress or mov-

[Interprétation]

lire le rapport. Ce sujet a été inscrit à l'ordre  
du jour et a été discuté par la Conférence  
constitutionnelle du Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur  
Gibson?

**M. Gibson:** Monsieur le président, je n'ai  
aucune question à poser; je voudrais tout sim-  
plement féliciter le témoin pour l'importance  
du travail et des recherches qu'il a accomplies  
et qui se traduisent dans son rapport. On  
nous a soumis beaucoup de rapports aujour-  
d'hui, mais je suis persuadé que je référerai  
fréquemment à celui-là dans les jours qui  
vont suivre et que nous y consacrerons une  
très grande attention. Je désire le remercier  
tout particulièrement car son rapport de 38  
pages témoigne des recherches importantes et  
contient de très nombreuses suggestions  
toutes valables.

Je voudrais également dire, monsieur le  
président, que bien que je ne sois pas certain,  
je pense que l'un des comités permanents de  
la Chambre a traité de certains aspects de la  
Commission de la région de la Capitale  
nationale.

**M. Kear:** Cela ne me surprendrait pas du  
tout, M. Gibson. Il faudrait que vous ayez  
l'occasion de lire ce document; si vous voulez  
vous référer à la table des matières, je pour-  
rais vous signaler les points les plus impor-  
tants; je prévois néanmoins un danger: c'est  
que la suite des événements ne nous amène à  
adopter un système de District de la Colombie.  
Il faut peut-être que j'explique brièvement ce  
que j'entends par là!

Qu'est-ce que le District de la Colombie? Le  
District de la Colombie, aux États-Unis, est  
un siège du gouvernement, pour le gouverne-  
ment américain. C'est en fait, un territoire  
complètement dominé et contrôlé par le Con-  
grès. C'est un peu, si vous voulez, ce qui se  
passe au Yukon, puisque cette province est  
totalement dominée par Ottawa. C'est la situa-  
tion que l'on retrouve dans le District de la  
Colombie. La situation est néanmoins pire dans  
le District de la Colombie qu'elle ne l'est dans  
le Yukon, étant donné que les habitants du  
District de la Colombie n'ont absolument  
aucun pouvoir.

Les Américains ont créé ce District de la  
Colombie pour raisons historiques personnel-  
les. Quels en sont les résultats? C'est que  
l'une des pires régions de taudis des États-  
Unis se trouve dans le District de la Colo-  
mbie. Après la mort de Martin Luther King,  
par exemple, les pires émeutes ont eu lieu  
dans le quartier des taudis réservé aux Noirs  
du District de la Colombie. Pourquoi? Tout  
simplement parce que les habitants du Dis-

[Text]

ing the officials appointed to run the District of Columbia to solve their problems. This is a direct result of the denial of the citizens of the District of Columbia of their democratic right to choose their own rulers.

**Mr. Gibson:** Thank you very much.

**Professor Kear:** I meant to give you the highlights of this thing. I could go on...

**Mr. Gibson:** I will say this, that living in Ottawa as a member of Parliament we are conscious of these problems. The press has done a terrific job on this. People are constantly sticking up for their rights in Ottawa and in Hull and I assure you there is a very active dialogue. In the House of Commons there are constantly questions on it. The issue is alive; it is not dead. Your brief is going to be very helpful because we will be able to study what you have said.

**Professor Kear:** Thank you, very much. If I can demonstrate the urgency of the problem, Parliament in the past has established the National Capital Commission by law. Parliament has given the National Capital Commission increasing amounts of money over the years. If you look at the annual reports you will see the amount of money that is available. This has been continually reinforced by successive governments, regardless of whether there have been Liberal or Conservative.

As I see the drift of events, the National Capital Commission is acquiring by ownership, by purchase, or by expropriation, more and more land within the National Capital Region. If you look under Item 6 in the Table of Contents you will get my point. If this trend of events continues without the examination that I am suggesting, the National Capital Commission will some day, I do not know how soon—five, ten, or fifteen years—own all the land within the National Capital Region. Quebec or Ontario will not have to cede one square inch of land. You will have, in fact, a District of Columbia. The National Capital Commission will be the governing authority in the National Capital Region. You will have, in fact, without any constitutional change, without Ontarios or Quebecs ceding one square inch of land, without the Canadian public being aware of it—what is happening? You will have a District of Columbia.

[Interpretation]

trict de la Colombie ne peuvent en aucune façon influencer le Congrès, ou influencer les personnalités officielles nommées pour diriger le District de la Colombie, et les amener à résoudre leurs problèmes. On a privé les citoyens du District de la Colombie du droit démocratique de choisir ses propres chefs, voilà les résultats.

**M. Gibson:** Je vous remercie.

**M. Kear:** Je voulais tout simplement vous signaler les points saillants; je pourrais continuer...

**M. Gibson:** Je peux vous dire qu'en tant que membre du Parlement vivant à Ottawa nous sommes conscients de tous ces problèmes. La presse en a beaucoup parlé. Les gens d'Ottawa et de Hull s'agitent constamment pour qu'on reconnaisse leurs droits et je vous assure que le dialogue est très actif. Il en est question, sans arrêt, à la Chambre des communes. La discussion est certainement vivante. Votre rapport nous sera certainement très utile: nous allons pouvoir étudier tout ce que vous avez dit.

**M. Kear:** Je vous remercie beaucoup. J'aimerais démontrer l'urgence du problème: le Parlement a créé la Commission de la Capitale nationale par une loi. Il lui a accordé, au cours des années, des sommes d'argent de plus en plus importantes. Si vous consultez les rapports annuels vous pourrez voir sur quelles sommes la Commission dispose. Tous les gouvernements successifs ont continué cette politique, qu'ils aient été du type libéral ou conservateur.

D'après ce que je peux constater, la Commission de la Capitale nationale acquiert, par propriété directe, par achat ou par expropriation, de plus en plus de terrain dans la région de la Capitale nationale. Si vous vous référez à l'article 6 de la table des matières vous verrez ce que je vous fais remarquer. Si ces choses continuent sur leur lancée sans l'examen que je suggère, la Commission de la Capitale nationale possèdera, dans un avenir dont je ne peux fixer exactement la date, c'est peut-être cinq, dix ou quinze ans, tous les terrains dans la région de la Capitale nationale. Ni le Québec ni l'Ontario n'auront plus un seul pouce carré de terrain à céder. On arrivera, en fait à un nouveau District de la Colombie. La Commission de la Capitale nationale sera l'organisme qui dominera la région de la Capitale nationale. Sans aucune modification de la Constitution, sans que l'Ontario ni le Québec n'aient plus un seul pouce carré de terrain à céder, sans même que le public canadien ne s'en soit rendu compte, on aboutira à la création d'un nouveau District de la Colombie.



[texte]

What I am suggesting is that we do not need to repeat this American mistake.

**Mr. Gibson:** Thank you, very much.

**Professor Kear:** We make enough of our own.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Just to clear this matter up I will draw the meeting's attention to the consideration which was given by the Constitutional Conference to this matter. The Constitutional Conference in February of 1969 agreed that the cities of Ottawa and Hull and their surrounding areas be the Canadian Capital Area, but no change be made to provincial boundaries or to the Constitutional responsibilities of the governments concerned and that the boundaries of the Canadian Capital Area were to be established by agreement of the governments concerned.

Therefore the matter, at that point, was thrown back to the governments. In other words, the Constitutional Conference is no longer seized in the same way of the matter, but it has been thrown back to the governments. But one of the subcommittees of the Conference, a study committee on the Canadian capital, is to continue its work giving attention to certain technical questions. So I think really the answer to our dilemma is that both Professor Kear and I are right. It was mentioned but it is not a matter of continuing concern before the Constitutional Conference.

**Professor Kear:** I think you have raised a point which I would like to make.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Certainly.

**Professor Kear:** You are quite right in saying—and I mentioned this in my brief—that there is a study committee created by the Continuing Constitutional Conference to look at this problem, but the point is that this is a committee of officials. They are beyond the reach of public opinion. The residents of the Canadian Capital Area cannot appear before these officials; they cannot present briefs; they cannot present their complaints, their aspirations or hopes or fears. What I am suggesting is that this be done in the open.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. I think this is a very valid point.

[Interprétation]

Je voudrais bien faire remarquer qu'il n'est nullement besoin de refaire cette erreur américaine.

**M. Gibson:** Je vous remercie.

**M. Kear:** Nous avons commis assez d'erreurs nous-mêmes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pour éclaircir quelque peu ce problème, je désire attirer l'attention du Comité sur l'étude entreprise à ce sujet par la Conférence constitutionnelle. La Conférence constitutionnelle a décidé, en février 1969, que les villes d'Ottawa et de Hull ainsi que leurs régions périphériques constituent la région de la Capitale canadienne, mais que les frontières provinciales ne changent pas, pas plus que les responsabilités constitutionnelles des gouvernements concernés, et décrété que les limites de la région de la Capitale canadienne devraient être fixées par un accord entre les gouvernements concernés.

A ce point-là donc, le problème avait été envoyé aux gouvernements. En d'autres mots, la Conférence constitutionnelle n'est plus saisie de ce problème puisqu'il a été transmis aux gouvernements. Néanmoins, l'un des sous-comités de la Conférence, le Comité d'étude sur la Capitale canadienne, doit continuer ses travaux et considérer un certain nombre de problèmes techniques. Je pense donc en ce qui concerne notre dilemme, M. Kear et moi-même avons tous deux raison. La Conférence constitutionnelle a traité ce sujet mais ne s'en occupe plus à l'heure actuelle.

**M. Kear:** Je pense que vous avez soulevé là le problème dont je voudrais parler.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mais certainement.

**M. Kear:** Vous avez tout à fait raison de dire (je l'ai d'ailleurs mentionné dans mon rapport) qu'un Comité d'étude a été créé par la Conférence constitutionnelle permanente pour s'occuper de ce problème; mais il faut bien remarquer qu'il s'agisse d'un comité composé de personnalités officielles. Elles se trouvent au-delà de l'atteinte de l'opinion publique. Les personnes résidant dans la région de la Capitale canadienne ne peuvent comparaître devant ces personnalités; elles ne peuvent leur soumettre de rapports; elles ne peuvent leur faire connaître leurs réclamations, leurs aspirations, leurs espoirs ou leurs craintes. Ce que je suggère, c'est que cela devrait avoir lieu ouvertement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Évidemment, ceci constitue une remarque très intéressante.

[Text]

Ladies and gentlemen, Professor Kear has had his two questioners if you count me as one of them, so I invite any comments from the floor if there are any on this issue.

**Professor Kear:** Perhaps to assist the members of the Committee I could point out the other highlights if they want to run through them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, your brief will be incorporated in our minutes so that really will not be necessary.

Thank you very much, Professor Kear, for coming before us and for your recommendations.

Mr. William Ross. Our next witness is Mr. William Ross, the provincial leader or the head of the Manitoba Provincial Committee of the Communist Party of Canada. Mr. Ross.

**Mr. Guay (St. Boniface):** On a point of order, Mr. Chairman. Could you identify the address of the party which you have just mentioned? Where is their seat? Is the address in St. Boniface or in Winnipeg or St. James?

**Mr. William Ross (Manitoba Leader, Manitoba Provincial Committee, Communist Party of Canada):** Our office is situated at 607 Main Street, Winnipeg 2.

**Mr. Guay (St. Boniface):** Right. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Mr. Ross.

**Mr. Ross:** Mr. Chairman and members of the Committee, my remarks will be confined to a few special questions which we will feel are pertinent to any review of the Constitution of Canada, questions which affect the daily lives of our people in Manitoba and in the West.

First of all, I would like to state that we stand unequivocally for a new "made in Canada" Constitution, one which will reflect the political economic, social and other realities of the last quarter of the 20th century. One of the major weaknesses of the British North America Act was its failure to resolve the relations between French and English Canada.

Lord Ducham, in his famous report of over a century ago, wrote that in any plan which may be adopted for the future management of Lower Canada—which was Quebec—the

[Interpretation]

Mesdames et messieurs, M. Kear a reçu questions de deux interlocuteurs, si vous voulez bien considérer que j'étais l'un d'eux; je demanderais donc au public de faire connaître ses commentaires, s'il en avait un sujet.

**M. Kear:** Pour aider ces messieurs, je pourrais peut-être faire remarquer les autres grands titres, au cas où ils désirent les envisager rapidement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, votre rapport fera partie de notre procès-verbal; cela n'est donc pas nécessaire.

Nous vous remercions beaucoup, monsieur Kear, d'avoir bien voulu vous présenter devant nous et nous soumettre vos recommandations.

M. William Ross est notre témoin suivant. M. William Ross est le leader provincial, plutôt chef du comité provincial du Manitoba du Parti communiste du Canada. Monsieur Ross.

**M. Guay (St-Boniface):** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Pourriez-vous nous communiquer l'adresse du parti dont vous venez de parler? Où se trouve leur siège? Est-il situé à St-Boniface, à Winnipeg ou à St-James?

**M. William Ross (Leader du Manitoba, Comité provincial du Manitoba, Parti communiste du Canada):** Notre bureau se trouve au numéro 607, Main Street, Winnipeg 2.

**M. Guay (St. Boniface):** Très bien. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Ross.

**M. Ross:** Monsieur le président, messieurs les députés, mes remarques se limiteront à un petit nombre de questions qui sont d'actualité, nous liées à une révision quelconque de la Constitution du Canada, des questions qui touchent à la vie quotidienne des habitants du Manitoba et de l'Ouest.

Tout d'abord, je voudrais dire que nos sommes sans aucune restriction favorables à une nouvelle constitution «made in Canada», une nouvelle constitution qui refléterait les réalités politiques, économiques et sociales de la dernière partie du 20<sup>e</sup> siècle. L'un des aspects les plus défavorables de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est son incapacité à résoudre le problème des relations entre les Canadiens francophones et anglophones.

Lord Durham, dans l'un de ses célèbres rapports réalisés il y a plus d'un siècle, écrivait que tout plan d'organisation que l'on pouvait adopter, à l'avenir, pour le Canada

[texte]

st object ought to be that of making it an inferior province and that with this end in view the ascendancy should never again be placed in any hands but those of an English population.

That reflected the conquest of French Canada by the British. It was a colonialist attitude to Quebec. Fortunately, Lord Durham's plan did not succeed. French Canada developed not as an English province but as a territory of the French-Canadian nation.

I would like to submit here a definition of a nation because it is pertinent to any discussion about French Canada or English Canada, on that matter. In our opinion a nation is an historical evolved stable community of language, territory, economic life and psychological make-up manifested in a community of culture. That applies, in our opinion, in every respect to French Canada. That is why the Communist Party maintains that the interests of each of our two national communities, as well as the common interests of Canada as a whole, call for the recognition of the existence in Canada of two nations: English Canada and French Canada, each with the right of self-determination. This means the right of each to arrange its own affairs as it chooses and to decide on the state it prefers, whether separate or in voluntary union with the other. Unless this right is recognized for each of the two nations there can be no voluntary union within a common federal state, and the partition of our country could become a menacing possibility.

The Communists stand for the preservation of Canada as a united country. It is one thing to recognize the right of French Canada to separate; it is quite another thing to accept a separation as unavoidable, for separation would mean the end of Canada as we have known it. It would mean that each of the two united nations would be weakened and would be more and more under United States domination.

Clearly it is in the best interests of both English Canadians and French Canadians to look for new forms of co-operation that will make it possible for us to continue to live together and work together for the mutual good of both. To achieve this will require the working out of a new relationship, a com-

[Interprétation]

inférieur (il s'agit du Québec) devrait avoir comme objectif principal de faire de cette province une province anglaise, et que de cette manière le pouvoir ne soit plus confié à d'autres mains que celles de la population anglaise.

Ceci reflète bien la conquête du Canada français par les Anglais. Il s'agissait d'appliquer une solution colonialiste au Québec. Par bonheur, les projets de Lord Durham ne connurent aucun succès. Le Canada français a continué à se développer non pas en tant que province anglaise, mais en tant que territoire de la nation franco-canadienne.

J'aimerais vous présenter ici une définition possible du mot nation, parce qu'il se rattache à toutes les discussions que l'on peut avoir au sujet du Canada anglais et du Canada français. Dans notre esprit, une nation est une communauté stable ayant connu une évolution historique dans son langage, son territoire, sa vie économique et son aspect psychologique, tout ceci se manifestant en une culture communautaire. Ceci convient fort bien, à notre avis, à tous égards, au Canada français. C'est pourquoi le Parti communiste soutient qu'il y va de l'intérêt de chacune de nos deux communautés nationales, tout comme de l'intérêt général du Canada dans son ensemble, de reconnaître l'existence au Canada de deux nations: le Canada anglais et le Canada français, possédant chacune le droit d'autodétermination. Ceci veut dire que chacune de ces deux nations doit posséder le droit d'organiser ses propres affaires comme elle l'entend et de décider elle-même de la solution qu'elle préfère, soit de se séparer soit de s'unir volontairement avec l'autre. Si l'on ne reconnaît pas ce droit à chacune des deux nations, il ne peut y avoir aucune union volontaire au sein de l'État fédéral, et la cessation pourrait bien devenir une menace pour notre pays.

En tant que communistes, nous désirons préserver l'unité du Canada. C'est une chose que de reconnaître le droit des Canadiens français à se séparer. C'est une autre chose que de reconnaître que telle séparation devienne inévitable, car une telle séparation signifierait la fin du Canada tel que nous l'avons connu. Cela voudrait dire que chacune des deux nations séparées serait affaiblie et tomberait, de plus en plus sous la domination des États-Unis.

Il est certainement de l'intérêt des Canadiens anglais tout comme des Canadiens français de rechercher de nouvelles formes de coopération qui nous permettront de continuer à vivre ensemble et à travailler ensemble, pour le plus grand bien des deux parties. Pour aboutir à ce résultat il faut établir de



## [Text]

pletely voluntary partnership based on full equality. It will require the scrapping of the old and outdated British North America Act and the writing of a new Constitution for our country which will spell out in clear language that new relationship. The best way to write such a new Constitution, in our opinion, would be the election of a special constituent assembly on which the people of French Canada and English Canada would be equally represented and in which, through a process of negotiation and discussion, they would reach agreement on the best way to organize the government of the country.

## [Interpretation]

nouvelles relations, une nouvelle association absolument volontaire basée sur une égalité absolue. Il faudra en arriver à éliminer l'Acte de l'Amérique du Nord britannique trop ancien et démodé, et à le remplacer par une nouvelle constitution à la mesure de notre pays, qui précisera en toutes lettres le nouveau genre de relations établies. La meilleure façon d'élaborer une telle constitution sera à notre avis, d'élire une assemblée constituante spéciale, aux fins de laquelle les Canadiens français et les Canadiens anglais seraient tous deux représentés de manière égale et dans le cadre duquel lors des négociations et des discussions, les deux parties atteindraient un accord quant à la meilleure façon d'organiser le gouvernement de ce pa-

## ● 1720

The new constitution should clearly establish the rights of the French Canadian community in English Canada and of the English Canadian community in French Canada to conduct freely their affairs in their own language. The new constitution should also recognize the heritage and the rights of all ethnic minorities to the fullest possible use of their language and culture. It is our contention that these ethnic groups are gradually merging with the two Canadian nations enriching the two national cultures with their own cultural traditions and that they do not constitute separate and distinct nations in Canada. However, in making this distinction between the two Canadian nations and the ethnic minorities, we want to make it perfectly clear that one Canadian is the equal of every other Canadian irrespective of where his forefathers came from.

Insofar as the Indian people are concerned, we propose replacing the colonialist Indian Act with a bill of rights for native peoples which codifies in the laws of Canada the full and equal rights of the native peoples with all Canadians, equality of opportunity, full recognition and protection of all historic and treaty rights, self-government on the reserves, full freedom to move off the reserves if so desired without loss of treaty rights.

Once a guarantee of French Canadian national rights is established under a new constitution, the way would then be cleared for the nine English provinces to tackle the gender of federal and provincial rights, a task which is long overdue in English Canada. When the British North American Act was written in the horse and buggy era, hundred years ago, there was very little government spending on anything. In those days children got their education in the little red school

La nouvelle Constitution devrait établir avec précision les droits de la communauté canadienne-française au Canada anglais et de la communauté canadienne-anglaise au Canada français afin qu'ils puissent mener bien leurs affaires dans leur propre langue. La nouvelle Constitution devrait reconnaître l'héritage et les droits de toutes les minorités ethniques afin de leur permettre d'utiliser au maximum leur langue et leur culture. Nous voulons que ces groupes ethniques fassent partie des deux nations canadiennes et enrichissent les deux cultures nationales de leur propre tradition culturelle et ne constituent pas des nations distinctes et séparées au Canada. Cependant, en faisant ces distinctions entre les deux nations canadiennes et les minorités ethniques, nous tenons à préciser que tout Canadien est égal à un autre, quelle que soient ses origines.

En ce qui concerne les Indiens, nous proposons de remplacer la loi colonialiste sur les Indiens par une déclaration de droits des Indiens qui les mettrait sur un pied d'égalité avec tous les Canadiens, leur donnerait les mêmes possibilités, reconnaîtrait et protégerait leurs droits historiques et ce que leur ont accordé les traités, reconnaîtrait le gouvernement indépendant sur le territoire des réserves, et leur permettrait de sortir des réserves s'ils le désirent sans perdre pour autant les droits qui leur ont été accordés par les traités.

Lorsque les droits nationaux des Canadiens français seront garantis par la nouvelle Constitution, les neuf provinces anglaises pourront s'attaquer au genre des droits fédéraux et provinciaux, ce qui aurait dû être fait depuis longtemps dans le Canada anglais. Lorsque l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique a été écrit il y a 100 ans, le gouvernement dépensait pas grand-chose à quoi que ce soit. À cette époque, les enfants étaient éduqués dans la petite école rouge, les hôpitaux

...te]  
 se, hospitals were run by charity, if a  
 son could not work he was put in the  
 ouse. Since very little was spent on  
 ools, hospitals or welfare, the Fathers of  
 Confederation saw no problem in leaving  
 h services to the provinces while at the  
 ne time leaving the provinces with quite  
 ited taxation powers to raise the money to  
 r for them.

Those things which cost the province very  
 e back in 1867 now are an almost intolerable  
 financial burden on the provincial govern-  
 ments and on the municipal governments set  
 up by the provinces. To make matters still  
 rse over the past century more and more  
 uth has been concentrated in the hands of  
 smaller and smaller number of great corpo-  
 rations centred in Ontario and Quebec. While  
 se corporations make their profits out of  
 the exploitation of the people of the entire  
 ntry, they cannot effectively be taxed by  
 n provincial governments on the Atlantic  
 board or in the West and so the problems  
 of these provinces have in meeting the costs  
 f education, health, and welfare are made  
 n more difficult. Therefore, to meet the  
 eds of Canada in the seventies, it is abso-  
 lutely necessary that the costs of education,  
 ealth and other social services be placed  
 n the central government which has the  
 vest tax base and the powers to tax effec-  
 tively the big corporations.

...a working out divisions of responsibility  
 between the federal government and the  
 rovinces we favour a greater measure of  
 ularization, a strengthened federalism  
 eeing these matters which best lend them-  
 es to regional or local administration in  
 hands of the provinces and municipalities.

...or example, there is an urgent need to  
 eave the growing and increasingly unbear-  
 able load of education costs now carried by the  
 municipalities. We propose that the federal  
 overnment pay annually to each provincial  
 overnment as part of that government's  
 evenues grants based upon the number of  
 tudents in the province. This money should  
 e paid from the income taxes and corpora-  
 e profit taxes collected by the federal gov-  
 ernment and its payment to the provinces  
 hould be a statutory and irrevocable right.  
 This will ensure that provincial control of  
 e education is maintained.

...We believe that this is the most democratic  
 ethod of dealing with the crisis in educa-  
 ion. First, this method removes the intoler-  
 able burden of education taxes on the home-  
 owners and permits municipalities to develop

### [Interprétation]

vivaient des dons de charité et si une per-  
 sonne ne pouvait travailler, elle faisait partie  
 des pauvres. On dépensait très peu d'argent  
 pour les écoles, les hôpitaux ou le bien-être,  
 aussi les Pères de la Confédération ne  
 voyaient-ils aucune raison de ne pas laisser la  
 responsabilité de ces services aux provinces  
 bien qu'elles ne puissent lever que très peu  
 d'impôt pour obtenir l'argent nécessaire.

Tout cela, qui ne coûtait pas très cher aux  
 provinces en 1867 constitue maintenant un  
 fardeau financier pratiquement intolérable  
 pour les gouvernements provinciaux et pour  
 les gouvernements municipaux établis par les  
 provinces. Les choses ont encore empiré, au  
 cours du siècle, parce que la richesse est peu à  
 peu concentrée dans les mains d'un nombre  
 de plus en plus petit de grandes sociétés  
 situées en Ontario et au Québec. Ces sociétés  
 tirent des bénéfices en exploitant les habi-  
 tants de tout le pays et pourtant ne peuvent  
 être imposées effectivement par les gouverne-  
 ments provinciaux sur la côte atlantique ou  
 dans l'Ouest, de telle sorte que les provinces  
 ont des difficultés de plus en plus grandes  
 pour payer les frais d'éducation, de santé et  
 de bien-être. C'est pourquoi, il est absolument  
 nécessaire, pour répondre aux besoins du  
 Canada de 1970, de donner au gouvernement  
 central la responsabilité des frais d'éducation,  
 de santé et des autres services sociaux puis-  
 que c'est lui qui a la large assiette de l'impôt  
 et le pouvoir d'imposer comme il convient les  
 grandes sociétés.

En répartissant les responsabilités entre le  
 gouvernement fédéral et les provinces, nous  
 pensons qu'une certaine centralisation, fédé-  
 ralisme renforcé sont nécessaires et que les  
 questions qui relèvent de l'administration  
 locale ou régionale doivent être passées aux  
 provinces et aux municipalités.

Par exemple, il faut, de toute urgence,  
 décharger les municipalités du fardeau insup-  
 portable que constituent les frais d'éducation  
 qu'elles doivent payer. Nous proposons que  
 chaque année, le gouvernement fédéral verse  
 à chaque gouvernement provincial une cer-  
 taine somme, dans le cadre des subsides gou-  
 vernementaux, déterminée en fonction du  
 nombre d'étudiants de la province. Cet argent  
 devrait provenir des impôts sur le revenu et  
 des impôts sur les bénéfices des sociétés  
 taxées par le gouvernement fédéral et le paie-  
 ment aux provinces devrait être obligatoire et  
 irrévocable. Ainsi, le contrôle provincial sur  
 l'éducation sera maintenu.

Nous pensons que c'est là la façon la plus  
 démocratique d'aborder la crise de l'enseigne-  
 ment. Tout d'abord, les propriétaires seraient  
 délivrés du fardeau intolérable que consti-  
 tuent les impôts pour l'enseignement et les

## [Text]

community services. Secondly, to pay for elementary education out of income and corporation profits taxes is a most democratic method because it approaches costs from the standpoint of ability to pay. Thirdly, it ensures that young Canadians from Newfoundland to British Columbia will receive at least a basic minimum standard of education.

In redefining provincial and federal responsibility for the skyrocketing costs of financing services in the municipalities, we propose that guarantees be provided in the constitution so that the grass roots democratic control over municipal affairs remains in the hands of the people. It is our view that the authority of local and municipal governments in the administration of those affairs closest to the people must be preserved and strengthened. Without this there can be no healthy viable democratic democracy for the people.

In fixing the respective areas of responsibility for the three levels of government we are mindful of the fact that any such arrangements would undergo considerable involvement over a period of time to meet the demands of changing economic and social conditions and therefore should be subject to regular review. The Committee in meeting in Manitoba, the gateway to the West, should be mindful of the fact that a new constitution is needed to remove the constitutional road-blocks to overcoming the regional underdevelopment of the provinces.

You certainly must be aware of—and if you are not as yet I am sure you will be in the course of your travels through the West—a feeling on the prairies of alienation from the rest of Canada. This was referred to in one of our local papers the other day as an economic hinterland. There was talk in the West of secession from Canada. We are opposed to that but in spite of great resources, economic development on the prairies has been left behind the rest of the country by deliberate policies of eastern monopoly interests and through government policies. Economic and social inequalities have been heightened.

A program of western development undertaken jointly by federal and provincial governments in our opinion can be the key to economic expansion of Canada as a whole for a long period of time. Such a program could begin with integrating the water resources of the prairie provinces with outer British Columbia and Ontario. Water is one of the indispensable resources without which economic development cannot take place. Along with that, there is need for an integrated

## [Interpretation]

municipalités pourraient étendre les services locaux. Deuxièmement, il est très démocratique de payer les frais de l'enseignement primaire avec les fonds provenant de l'impôt sur le revenu et sur les bénéfices des sociétés. On considère ainsi le point de vue de la faculté contributive. Troisièmement, tous les jeunes Canadiens, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique, recevront le minimum d'enseignement requis.

En définissant à nouveau les responsabilités provinciales et fédérales en ce qui concerne le coût montant en flèche de financement des services dans les municipalités, nous proposons que la Constitution donne certaines garanties de façon à ce que le contrôle démocratique populaire sur les affaires municipales reste aux mains des individus. Selon nous, l'autorité des gouvernements locaux et municipaux dans l'administration de ces affaires doit être en liaison étroite avec le public doit être préservée et renforcée. Sans cela, il ne peut y avoir aucune démocratie démocratique viable.

Nous savons que toutes dispositions visant à répartir les responsabilités entre les trois niveaux du gouvernement devront être modifiées régulièrement pour répondre aux changements économiques et sociaux. Au Manitoba, porte de l'Ouest, le Comité ne doit pas oublier qu'il faut une nouvelle Constitution pour supprimer les obstacles constitutionnels afin de résoudre le problème du sous-développement régional des provinces.

Vous savez certainement, ou du moins vous le saurez bientôt au cours de vos voyages dans l'Ouest, que les Prairies ont le sentiment d'être séparées du reste du Canada. L'un de nos journaux locaux a abordé ce problème l'autre jour. On parlait dans l'Ouest d'une sécession. Nous nous opposons à cela mais déplorons surtout l'Est et les politiques gouvernementales ont retardé l'expansion économique des Prairies par rapport à celle d'autres régions du pays. Les disparités économiques et sociales se sont accrues.

Nous pensons qu'un programme d'expansion de l'Ouest entrepris conjointement par le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral pourrait être la solution aux problèmes de l'expansion économique canadienne dans son ensemble. On pourrait tout d'abord compléter les ressources en eaux des provinces des Prairies avec celles de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. L'eau est une ressource essentielle sans laquelle ne peut avoir lieu aucune expansion économique. En outre



[texte]

hydro power grid linking the West with the rest of the country.

The raw material resources of the West make it ideally suited to the large-scale development of petrol chemical, plastic and fertilizer industries. The deposits of iron ore, coal and the use of natural gas in the smelting of steel would enable a steel industry to develop on the prairies. A vast expansion eastwards of an all Canadian route of gas and pipelines to supply industrial and consumer demand in the West, the Northwest and eastern parts of Canada is an urgent requirement for further economic growth. There is a new question of the development of the Port of Churchill. Such industrial development would bring on a demand for construction materials of all kinds and would create a growing market in the West for more consumer goods and expand the transportation industry.

Private capital would be invited to participate in such development but the ownership and control of the decisive projects should be public with the benefits going to the people and not to foreign monopolies. All this requires the initiative and the direct intervention and co-operation of the federal government together with the provinces.

There is a new question of the agricultural crisis in the West and this is not the time to go into detail and to discuss the government's wheat policies or its trade policies. However, it is pertinent to raise before your Committee the conclusions of the report of the Federal Task Force on Agriculture.

This report spells out in cold-blooded terms a program over the next two decades which will ruthlessly drive another million people off the land with no guarantee of alternative employment. It will establish corporate farms and agribusiness in control of our farm economy. It will fully integrate Canadian agriculture with that of the United States. It will condemn hundreds of towns and villages to slow destruction and destroy much of the job-creating potential of agriculture for Canadian workers.

Constitutional reform is called for to make possible a federal-provincial program to cope with the crisis in agriculture. This should include such items as a moratorium on farm sales, protection of the farmers from the high-cost race, rural development in reconstruction to raise the standards of life to that of the industrial workers, the outlying of corporate farms which North Dakota does. The loss of land to absentee United States landowners; or United States business concerns

[Interprétation]

un réseau hydro-électrique doit relier l'Ouest au reste du pays.

Les ressources en matière première de l'Ouest lui permettraient de se consacrer à la pétrochimie, l'industrie des matières plastiques et des engrais. Les gisements de fer, de charbon et le gaz naturel qui est nécessaire à la fonte de l'acier permettraient l'établissement d'une industrie de l'acier dans les Prairies. Il faudrait d'autre part étendre vers l'Est un réseau de pipe-lines d'huile et de gaz afin de répondre à la demande industrielle et aux besoins des consommateurs dans l'Ouest, le nord-ouest et l'est du Canada. Cela est absolument nécessaire à l'expansion économique. On parle du développement du port de Churchill. Un tel développement industriel demanderait des matériaux de construction de toutes sortes, élargirait le marché des biens de consommation dans l'Ouest et étendrait l'industrie des transports.

Il est possible de proposer aux détenteurs de capitaux privés de participer à ce projet mais c'est l'État qui devrait garder le contrôle des travaux principaux et les bénéfices doivent aller au public et non pas aux monopoles étrangers. Pour cela, le gouvernement fédéral doit prendre des initiatives, intervenir directement et collaborer avec les provinces.

On parle à nouveau d'une crise agricole dans l'Ouest et ce n'est pas le moment de rentrer dans les détails et de discuter des politiques gouvernementales sur le blé ou sur le commerce. Cependant, je crois qu'il est important de faire part des conclusions du rapport du groupe d'étude fédéral sur l'agriculture.

Ce rapport expose avec sang-froid un programme qui pendant les vingt prochaines années fera quitter la terre à un million de personnes sans que d'autres possibilités d'emploi leur soient offertes. Ce programme établira des fermes corporatives ou une sorte d'agri-industrie qui contrôlerait notre économie agricole. L'agriculture canadienne serait intégrée à celle des États-Unis. Il condamnerait des centaines de villes et de villages à la mort lente et détruirait les possibilités d'emploi dans l'agriculture qui peuvent être offertes aux travailleurs canadiens.

On attend de la réforme constitutionnelle qu'elle permette l'établissement d'un programme fédéral-provincial mettant un terme à la crise agricole. Pour cela, il serait nécessaire de suspendre les dettes agricoles, de protéger l'agriculteur contre la hausse des prix, d'encourager la reconstruction rurale afin d'augmenter le niveau de vie et de mettre les agriculteurs sur le même pied que les travailleurs industriels, enfin de tracer les grandes lignes de coopératives agricoles

**[Text]**

should be prohibited and there should be assurance of a guaranteed minimum net income to farmers based on a system of guaranteed floor prices for their products.

In our opinion the interests of Canada would be well served if the constitution were to contain provisions that natural resources are the inalienable possession of the people and that none but the citizens of Canada can own the land and its mineral rights. The exploitation of natural resources should be under the strictest control of Canada and our ownership of natural resources must contribute to the wealth and employment of the people of Canada.

Control of the Canadian economy should rest in Canadian hands in order that it serves the needs and the interests of the Canadian people and not of foreign owners. Canada could well follow the example of Mexico which has provisions in its constitution limiting the amount of foreign ownership of industry and the amount of foreign ownership of resources all around.

**Mr. Gibson:** On a question of order, we have dealt with this in another committee. I wondered if this could be kept to the constitutional reform rather than rambling into external affairs and foreign ownership.

**Mr. Ross:** You cannot have a constitution for Canada that does not declare the Canadian right to its own territory.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think we will have to hear what the witness has to say in context before we pass any judgment on it.

**Mr. Ross:** Thank you, Mr. Chairman. An explicit guarantee should be made in the constitution of the right of the representatives of the people to nationalize public utilities or industries including foreign-owned properties. As a further step to ensure a national investment policy in the public interest, we feel there must be some public control over capital exports and a general direction of private capital investment in Canada. For instance, five of the Canadian chartered banks engage in the business of lending money in New York to finance marginal buying on the New York Stock Exchange. The *Financial Post* of February 18, 1967, quoted a speech by Mr. I. M. Watt, President of Fiscal Consultants of Canada in Saskatoon and Regina. He said:

If by persuasion and/or dissuasion we could cause the very large amount of Canadian money that is finding its way

**[Interpretation]**

comme on le fait dans le North Dakota, faudrait interdire la vente de terres à des propriétaires américains toujours absents ou des entreprises américaines et assurer aux fermiers un revenu net minimum garanti basé sur un système de prix de base garantis pour leurs produits.

Selon nous, la Constitution servirait les intérêts du Canada si elle contenait des dispositions prévoyant que les ressources naturelles sont la propriété inaliénable des personnes que seuls les citoyens canadiens peuvent posséder la terre et ses minéraux. L'exploitation des ressources naturelles devrait être contrôlée par le Canada et nos ressources naturelles doivent permettre de donner emploi et bien-être aux citoyens canadiens.

De même, l'économie canadienne doit également être contrôlée par des Canadiens, répondre ainsi aux besoins du peuple canadien servir ses intérêts et non pas ceux des propriétaires étrangers. Le Canada pourrait bien suivre l'exemple du Mexique qui, dans sa Constitution, limite les possessions étrangères dans l'industrie et les ressources.

**M. Gibson:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Nous avons parlé de ce dans un autre Comité. Je me demande si nous pourrions en rester à la réforme constitutionnelle et ne pas aborder les questions des affaires extérieures et de gérance étrangère.

**M. Ross:** Toute Constitution canadienne doit déclarer les droits du Canada sur son propre territoire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous allons entendre ce que le témoin a à dire avant de le critiquer.

**M. Ross:** Merci, monsieur le président. La Constitution devrait garantir explicitement le droit des représentants du peuple à nationaliser les installations ou les industries publiques y compris les biens appartenant à des étrangers. Il doit donc y avoir une politique d'investissement national répondant aux intérêts du public: dans ce domaine, nous pensons qu'il devrait y avoir un contrôle public sur les sorties de capitaux et des investissements privés au Canada. Par exemple, cinq des banques à charte canadiennes prêtent de l'argent à New-York pour financer des achats à la Bourse de New-York. Le 18 février 1967, le *Financial Post* citait un discours de M. I. M. Watt, président des conseillers fiscaux au Canada à Saskatoon et Regina dans lequel disait:

Si par persuasion et/ou désuasion, nous pouvions forcer tout l'argent canadien à

[Texte]

into the New York Stock Market to stay at home, then we would have very little need for foreign equity capital.

Since the major portion of funds administered by the financial institutions—banks, trust companies, insurance companies, pension funds, et cetera—are savings of the community entrusted to them, we believe that at least 50 per cent of their assets should be required to be in the form of government bonds. This will automatically assure a steady market for government bonds and provide substantial funds for carrying on public investment policies. It will also guarantee that at least half of the nation's savings are invested in worthwhile national projects for the development of Canada.

The export of capital from Canada for long-term investment abroad should also be subject to government licence, granted solely on the basis of what is in the best interests of Canadian people. This could effectively put a stop to the draining of needed capital out of Canada for investments abroad in enterprises exploiting other people to the detriment of the good name of Canada internationally.

In conclusion, Mr. Chairman and members of the Committee, it has been said that the task facing this Committee is one not only for parliamentarians and constitutional lawyers. In my opinion, the Canadian people must be involved to a greater degree. All sections should be sought out to get their opinions on these questions which affect their daily lives. In the final analysis, they will have to decide on what kind of constitution Canada should have. We understand that there is no perfect document. Every new constitution will have to be tested in life as to how it meets the changing needs of the people. Therefore, it should contain the mechanism for necessary review and amendments at intervals. I thank you on behalf of the Manitoba Provincial Committee of the Communist Party of Canada.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Ross. Gentlemen, I am assuming that you want to go on to finish all the business now rather than to call another meeting for this evening. If we were to have an evening meeting, now would be the appropriate time to adjourn but in the absence of any views to the contrary I will proceed to finish with Mr. Ross and then to go on to call for comments from the floor. Is that agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth.

[Interprétation]

va à la Bourse de New York à rester au Canada, nous n'aurions guère besoin de capitaux étrangers.

La majeure partie des fonds administrés par les institutions fédérales: les banques, les assurances, les fonds de pension, etc... sont des épargnes que leur ont confiées les individus, nous croyons donc que 50 p. 100 au moins de leurs biens devraient être obligatoirement sous forme d'obligations du gouvernement. Ainsi, le marché des obligations gouvernementales serait stable et les politiques d'investissement public pourraient être financées. Cela garantirait également qu'au moins la moitié des économies de la nation sont investies dans des projets nationaux valables visant à l'expansion canadienne.

L'exportation des capitaux pour des investissements à long terme à l'étranger devrait également faire l'objet d'une réglementation gouvernementale qui ne tiendrait compte que des intérêts du peuple canadien. Cela pourrait freiner les chutes des capitaux qui sont investis à l'étranger dans des entreprises exploitant d'autres personnes au détriment de la bonne réputation internationale du Canada.

En conclusion, monsieur le président, messieurs, ce Comité s'attaque à une tâche qui ne concerne pas seulement les parlementaires et les avocats constitutionnels. Nous pensons que le peuple canadien doit participer davantage. Il faudrait sonder divers segments de la fédération afin de connaître l'opinion des habitants sur ces questions qui touchent à leur vie quotidienne. Dans l'analyse finale, il leur faudra décider quelle serait la meilleure constitution pour le Canada. Nous savons qu'aucun document est parfait. Il faut mettre à l'épreuve toute nouvelle constitution afin de voir comment elle répond aux besoins changeants des individus. C'est pourquoi, la Constitution devrait pouvoir être révisée et amendée à intervalles réguliers. Au nom du Comité provincial du Manitoba du Parti communiste du Canada je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Ross. Messieurs, je suppose que vous préférez que nous entendions tous les témoins maintenant, nous ne nous réunirions pas de nouveau ce soir. Si vous désirez revenir ce soir, nous pourrions lever la séance maintenant. Si personne ne s'y oppose, M. Ross va terminer ses déclarations et nous entendrons vos commentaires.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth.



[Text]

**Mr. Hogarth:** Mr. Ross you have projected a very Utopian concept which seems to me to be to a great extent almost complete centralization of economic power in the hands of the central government. You spoke of a greater centralization of government. It is quite obvious that if what was to be brought about in the program that you put forward was to take place there has to be a very very powerful central government. You certainly anticipate that the country would be a much greater place to live in after that took place. Why would you cut Quebec out?

**Mr. Ross:** We will not. Under the arrangement we propose, Quebec is a separate nation, part of a new confederal pact. It will deal with the central government on its own and as an independent unit. It will not be the stumbling block to policies carried out in the other nine English-speaking provinces.

**Mr. Hogarth:** This process of centralization of economic power in Ottawa also anticipates a surrender of the Province of Quebec of its present economic power of its resources, does it not?

**Mr. Ross:** Not as we see it as a two-nation state. In the two-nation state, Quebec will have sole power and authority within Quebec.

**Mr. Hogarth:** That is what I am getting at. Why would you deprive Quebec of the Utopia that you are going to create in the rest of Canada.

**Mr. Ross:** We would like to give Quebec the opportunity to hew out its own future and be masters in its own home.

**Mr. Hogarth:** I see. There is one remark you made here about Western Canada. I happen to be a Western Canadian. You said that eastern monopolistic interests have deliberately retarded prairie development. Would you be kind enough to name those interests?

**Mr. Ross:** I can refer to the Canadian Pacific Railway. I can refer to the banks and the mortgage companies. I can refer to the big industries and the agricultural implement industries. I can refer to a whole number of industries which have carried out a policy of taking from the West everything that they can and returning very little to the West.

**Mr. Hogarth:** The Canadian Pacific Railway which was, in the first instance, built to develop the West has deliberately retarded the development of the West?

**Mr. Ross:** If you will speak to the farmers of Saskatchewan and Alberta and Manitoba

[Interpretation]

**M. Hogarth:** Monsieur Ross, vous envisagez en quelque sorte une centralisation presque complète du pouvoir économique dans les mains du gouvernement central. Vous avez parlé d'une plus grande centralisation du gouvernement. Si les projets du programme que vous avez parlé devaient entrer en vigueur, le gouvernement central serait très puissant, qu'on sait certainement c'est que toute la vie du pays en serait changée. Que faites-vous à Québec?

**M. Ross:** Nous gardons le Québec. D'après une proposition, le Québec est une nation distincte, faisant partie d'un nouveau pacte confédéral. Il traitera de façon autonome avec le gouvernement central et agira indépendamment. Il ne se heurtera pas aux politiques élaborées dans les neuf provinces anglophones.

**M. Hogarth:** Pour parvenir à cette centralisation du pouvoir économique à Ottawa, vous présumez que la province de Québec va confier au gouvernement des droits sur ses économies et ses ressources, n'est-ce pas?

**M. Ross:** Nous considérons cet État comme un état bi-national. Dans l'état bi-national, le Québec serait le seul à avoir des pouvoirs, une autorité au sein de la province.

**M. Hogarth:** C'est là que je voulais venir. Pourquoi priveriez-vous Québec d'un royaume idéal que vous voulez créer dans le reste du Canada.

**M. Ross:** Nous voudrions donner à Québec la possibilité d'être maître de son avenir et de son territoire.

**M. Hogarth:** Je vois. Vous avez fait une remarque au sujet du Canada de l'Ouest. Je suis moi-même Canadien de l'Ouest. Vous avez dit que les intérêts de l'Est dans les monopoles ont délibérément retardé l'expansion des Prairies. Pourriez-vous être plus précis?

**M. Ross:** Je peux citer le Canadian Pacific Railway. Je peux également parler des banques et des compagnies d'hypothèques. Je peux faire allusion aux grandes entreprises, aux industries de machineries agricoles. Je peux parler d'un grand nombre d'industries qui ont pris à l'Ouest tout ce qu'elles pouvaient et lui ont pratiquement rien rendu.

**M. Hogarth:** Pensez-vous que le Canadian Pacific Railway qui, tout d'abord, a été construit pour l'expansion de l'Ouest, a délibérément retardé le développement de l'Ouest?

**M. Ross:** Si vous parlez aux agriculteurs de Saskatchewan, de l'Alberta et du Manitoba

[texte]

to what they think of the policy of the Canadian Pacific Railway, you will get a different opinion as to the role of the railway in the West.

1740

**Mr. Hogarth:** How would you propose to acquire the foreign interests that are vested in this country?

**Mr. Ross:** I believe that over a period of time the Canadians will have to face up to the fact that the foreign interests will have to be nationalized in the interest of Canada.

**Mr. Hogarth:** Would you contemplate the payment of the value of that to the present owners?

**Mr. Ross:** Payment can be determined at a time on the basis of the conditions existing. Yes. Bolivia did it. Peru did it. At some time or other, I believe Canada will have to face up to it as well.

**Mr. Hogarth:** No further questions.

**The Chairman:** Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, I think there is a large number of suggestions in this brief that could usefully bear examination by this Committee. I regret that there is not more time to go into some of them.

One of the things that I find the least acceptable in the brief is that it would seem to anticipate a rather lengthy and detailed document and put a lot of the functions of government under constitutional regulation and thereby remove them from the political arena and put them in the hands of judges. I am not entirely sure that that is always a wise process. I think that the political system responds more readily and flexibly to new demands and situations than does the judicial system in most cases.

There is one area that I would like Mr. Ross to comment further on. With respect to the actual mechanism to be employed in creating the new Constitution, it would seem to me that the implication of your remarks is that the present continuing constitutional conference is not the appropriate agency. You see the new constitution as a pact between two nations rather than an adjustment between 10 provinces. An obvious corollary of this is that the present continuing constitutional conference is not the appropriate mechanism nor is the Committee the appropriate mechanism.

[Interprétation]

vous verrez ce qu'ils pensent de la politique du Canadian Pacific Railway. Votre opinion sur le rôle des chemins de fer dans l'Ouest en sera complètement modifiée.

**M. Hogarth:** Comment proposeriez-vous qu'on acquiert les intérêts étrangers qui sont investis dans ce pays?

**M. Ross:** Je pense que d'ici quelque temps les Canadiens devront accepter le fait que les intérêts étrangers devront être nationalisés dans l'intérêt du Canada.

**M. Hogarth:** Envisageriez-vous d'en verser la valeur aux détenteurs actuels?

**M. Ross:** Le paiement pourrait être déterminé à ce moment-là en fonction des conditions existantes. Je pense que oui. La Bolivie l'a fait. Le Pérou l'a fait. Un de ces jours, je pense que le Canada devra le faire finalement.

**M. Hogarth:** Pas d'autres questions.

**Le président:** Monsieur Rowland?

**M. Rowland:** Monsieur le président, je pense qu'il serait utile que le comité étudie un grand nombre de suggestions contenues dans ce mémoire. Je regrette qu'il n'y ait pas davantage de temps pour étudier certaines d'entre elles.

Une des choses que je trouve difficile à accepter dans ce mémoire, est le fait qu'il faudrait préparer à l'avance un document assez long et assez détaillé et réglementer constitutionnellement une grande partie des fonctions du gouvernement, les retirant par là de l'arène politique et les remettant entre les mains des juges. Je ne suis pas tout à fait convaincu que ce soit la chose à faire. Je pense que le système politique répond plus rapidement et avec plus de souplesse aux demandes et aux situations nouvelles que le système judiciaire ne le fait dans la plupart des cas.

Il y a un domaine, monsieur Ross, sur lequel j'aimerais m'étendre davantage. En ce qui concerne le mécanisme qui sera utilisé actuellement pour élaborer la nouvelle constitution, il me semble que votre commentaire laisse entendre que la conférence constitutionnelle permanente actuelle n'est pas un organisme approprié. Vous envisagez la nouvelle constitution comme un pacte entre deux nations et non comme un ajustement entre dix provinces. Le corollaire qui en découle immédiatement est que la conférence constitutionnelle permanente actuelle n'est pas le mécanisme approprié, pas plus que ce comité.

## [Text]

You also made reference to the possibility of a constituent convention or something of that nature which would have equal representation from French Canada and from English Canada which I take it would include those minority groups which have associated themselves most closely with the English culture in this country. How would this constituent convention be selected? Would it be on the basis of national elections? Would it be by appointment by the federal government? Would the present provinces participate in any direct way in its selection? Could you give us some idea?

**Mr. Ross:** There are a number of questions there. First, it is a twofold process.

The relation between French Canada and English Canada to establish a two-nation state will have to be done at one level. We propose as a form of doing that the convening of a constituent assembly with equal representation from the two nations. They would be elected by electoral districts. The form can be worked out. It is immaterial. It is the essence of it with which we are concerned.

Side by side with that there is the other problem of the nine other provinces and Ottawa and the federal government. Both have to proceed simultaneously or consecutively as the case may be. Once Quebec is regarded as just the tenth province, you avoid the problem I have outlined. However, you have a host of other problems which have plagued Canadian politics for a long time. I believe it is generally recognized that Quebec cannot be regarded as just the tenth province.

There are these two fold processes which have to develop. It is a matter of time. It is a matter of debate between the federal government and Quebec; between the federal government and the nine provinces. It is a matter of getting the people themselves involved in this debate to see their interests. It is not only a question of constitutional technicalities and so on and so forth.

I feel that the constitutional conferences held up until now cannot succeed until these two areas are recognized as the basic problems for Canada. While your Committee here can certainly achieve good work in hearing opinions across the country, it is our opinion that unless the problem of a new made-in-Canada constitution is resolved, unless the problem of French Canada is resolved in a new federal pact, and unless the problem of greater centralization, which does not necessarily mean riding roughshod over the prov-

## [Interpretation]

Vous avez également fait allusion à la possibilité d'avoir un congrès constituant ou quelque chose du genre, où la représentation serait la même pour les Canadiens français, les Canadiens anglais et qui, si je comprend bien, inclurait les groupes minoritaires qui sont plus ou moins attachés à la culture anglaise de ce pays. Comment s'établirait le congrès constituant? A partir d'une élection nationale? Sur nomination du gouvernement fédéral? Est-ce que les provinces participeraient au choix de façon directe? Pourriez-vous nous donner une idée là-dessus?

**M. Ross:** Vous me posez plusieurs questions à la fois. Tout d'abord, c'est un processus qui comporte deux aspects.

La relation entre le Canada français et le Canada anglais en vue d'établir un État à deux nations devra se faire à un niveau. Nous proposons pour cela de réunir une assemblée constituante où les deux nations seraient représentées également. Ce choix sera fait par les districts électoraux. Comment cela se fera, ce n'est pas important, nous pourrions en décider plus tard. C'est l'essence de la chose qui nous intéresse.

Il y a également un problème parallèle, celui des neuf autres provinces et d'Ottawa et du gouvernement fédéral. Il faudra que l'un procède simultanément ou consécutivement, selon le cas. Dès que Québec ne sera plus considérée comme la dixième province, le problème que j'ai souligné disparaîtra. Toutefois, la politique au Canada est affligée depuis longtemps d'un grand nombre d'autres problèmes. Je pense qu'en général, on accepte le fait qu'il est impossible de considérer Québec simplement comme la dixième province.

Il y a aussi ces processus à deux aspects qui doivent se développer. C'est une question de temps. Il s'agit pour le gouvernement de discuter avec le Québec et avec les neuf provinces. Il faut que les gens eux-mêmes participent à ce débat pour voir où est leur intérêt. Il ne s'agit pas seulement de questions de technicité constitutionnelles, etc., etc.

Je suis d'avis que les conférences constitutionnelles qui se sont déroulées jusqu'à présent ne peuvent aboutir à rien jusqu'à ce qu'on reconnaisse que ces deux domaines constituent les problèmes fondamentaux du Canada. Bien que votre Comité puisse certainement accomplir du bon travail en recueillant des opinions dans tout le pays, nous pensons qu'à moins que le problème d'une nouvelle constitution faite au Canada ne soit résolu, qu'à moins que le problème du Canada français ne soit résolu dans un nouveau pacte



[texte]

ces but greater powers for the central government to achieve national projects and uniform standards for Canadians regardless where they live, unless these things are achieved, the problem of a constitution and the difficulties reflected in the constitution are going to remain with us for a long time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Ross, I would like to thank you on behalf of the Committee. Mr. Asselin.

**M. Asselin:** J'aimerais poser une seule question. Si je comprends bien, monsieur Ross, le Parti communiste canadien du Manitoba que vous représentez, favorise la séparation du Québec.

**Mr. Ross:** First of all I would like to apologize to the member for not being able to reply in his language which should be my second language. Unfortunately, because of the policy of previous governments in Manitoba with regards to the rights of the French language, as well as the way the French language was taught in school when I attended here, I can only say "j'aime, nous aimons" and so on. I cannot discuss the technicalities of the constitution in that language because you will have to forgive me.

I made it perfectly clear, we do not stand for it and we do not support the separation of Quebec from Canada. We stand for the right of Quebec to determine its own relationship with Canada and it is up to the people of Quebec to decide on that. We, as a matter of fact, feel it would be a great mistake for Quebec to separate from the rest of Canada.

**M. Asselin:** Alors, vous avez à peu près la même théorie que notre ami René Levesque du Parti québécois concernant les rapports avec le reste du Canada.

**Mr. Ross:** I do not think so. If I may produce a personal example here. I favour the right of divorce. I have no intention of forcing my wife nor do I intend to preach to others that they divorce their wives. The question of the right to separation is one thing. My understanding of the position of the Parti Québécois is that they advocate separation as the only course open for Quebec. We do not advocate separation as the only course open for Quebec. We claim that it would be a mistake from Quebec to separate from that there is a better alternative—the one I have proposed.

[Interprétation]

fédéral, et qu'à moins que le problème d'une centralisation accrue—qui ne signifie pas nécessairement que l'on traite cavalièrement les provinces mais qu'on accorde des pouvoirs accrus au gouvernement central pour mener à bien des projets nationaux et obtenir des normes uniformes pour tous les Canadiens quel que soit leur lieu de résidence—qu'à moins que ces objectifs ne soient atteints, nous sommes loin d'être débarrassés des problèmes de la constitution et des difficultés qu'elle reflète.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Ross, j'aimerais vous remercier au nom du Comité. Monsieur Asselin.

**Mr. Asselin:** Just one question. If I understand correctly, Mr. Ross, the Communist Party of Manitoba, which you are representing, is in favour of Quebec separatism?

**M. Ross:** Tout d'abord, je prierais le député de m'excuser de ne pouvoir lui répondre dans sa langue qui devrait être ma deuxième langue. Malheureusement à cause de la politique adoptée par les gouvernements précédents au Manitoba en ce qui concerne les droits de la langue française et à cause de la façon dont le français était enseigné à l'école que j'ai fréquentée, je puis seulement dire: «j'aime, nous aimons», etc. Je ne peux pas discuter des technicalités de la constitution dans cette langue, alors je vous prie de me pardonner.

J'ai dit très clairement que nous n'étions pas en faveur de la séparation du Québec. Nous sommes en faveur du droit du Québec de déterminer sa propre relation avec le Canada, c'est aux gens du Québec de décider là-dessus. Quant à nous, en fait, nous estimons que ce serait une grande erreur pour le Québec de se séparer du reste du Canada.

**Mr. Asselin:** Then your theory is about the same one as our friend René Levesque, of Le Parti Québécois, concerning the relationship with the rest of Canada?

**M. Ross:** Je ne pense pas. Si vous me permettez je vais prendre un exemple personnel. Je suis en faveur du droit de divorce. Je n'ai pas l'intention de divorcer, je n'ai pas l'intention d'encourager les autres à divorcer. La question du droit de séparation est une chose. Je comprends bien l'attitude des membres du Parti québécois; ils sont en faveur de la séparation comme la seule voie possible ouverte pour le Québec. Nous ne prêchons pas la séparation comme la seule voie ouverte pour Québec. Nous soutenons que ce serait une erreur pour Québec de se séparer et qu'il y a un meilleur choix qui s'offre à la province, celui que nous avons proposé.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I understand that Mr. Allmand has a brief question.

**Mr. Allmand:** At one time you talk about the right of the people of Quebec to decide whether they will participate or not and at another time you talk about the right of French Canada. Do you identify the people of French Canada with the territory of Quebec and do you identify the people of English Canada just with that territory outside of Quebec? In other words, do you really mean the right of Quebec to determine its own destiny or the right of French Canada to determine its own destiny?

• 1800

**Mr. Ross:** We look upon Quebec as the homeland of the French Canadian nation.

**Mr. Allmand:** The present territory.

**Mr. Ross:** The present territory of Quebec as the homeland of the French Canadian nation. English Canadians constitute a minority in Quebec, an English minority in Quebec, in the same way as French Canadians in Manitoba or Saskatchewan or Alberta constitute French Canadian minorities in English Canada.

**Mr. Allmand:** But when you talk about the constituent assembly of French Canada or the constituent assembly which would be made up of equal groups, on a 50-50 level, for example, would the constituent group of French Canada represent those French-speaking people from Manitoba, Ontario and New Brunswick?

**Mr. Ross:** No.

**Mr. Allmand:** Very good. I just wanted to clarify your thinking.

**The Joint Chairman:** Thank you very much, Mr. Allmand. Our next witness is Professor G. O. Rothney of the Department of History at the University of Manitoba.

**Professor G. O. Rothney (Professor of History, University of Manitoba):** Mr. Chairman, I have heard so much criticism of the Constitution from colleagues in political science and economics and even law that I thought perhaps the historical point of view ought to be expressed and something favourable said about it. But like my colleagues, I have to start by saying that I speak only for myself and not for the University. My father was born in the Province of Quebec and my mother was born in the Province of Manitoba, and as an historian I have perhaps a greater respect for the existing Constitution than even practising politicians.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je cr que M. Allmand a une courte question poser.

**M. Allmand:** A un moment donné, vous avez parlé du droit des gens du Québec décider s'ils participeraient ou non et à autre moment vous parlez des droits du Canada français. Est-ce que vous identifiez les Canadiens français avec le territoire du Québec et les Canadiens anglais avec le territoire qui est précisément en dehors du Québec? En d'autres termes, est-ce que vous parlez en fait du droit du Québec à déterminer sa propre destinée ou du droit du Canada français à déterminer sa propre destinée?

**M. Ross:** Nous considérons le Québec comme la patrie de la nation canadienne française.

**M. Allmand:** Le territoire actuel.

**M. Ross:** Le territoire actuel du Québec est la patrie de la nation canadienne-française. Les Canadiens anglais constituent une minorité au Québec, une minorité anglaise au Québec, de la même façon que les Canadiens français au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta constituent une minorité canadienne-française en territoire canadien-anglais.

**M. Allmand:** Mais lorsque vous parlez d'une assemblée constituante du Canada français ou d'une assemblée constituante du Québec, serait composée de groupes égaux, moitié moitié, par exemple, est-ce que le groupe constituant le Canada français représenterait les personnes d'expression française du Manitoba, d'Ontario, du Nouveau-Brunswick?

**M. Ross:** Non.

**M. Allmand:** Très bien. Je voulais simplement clarifier la chose.

**Le coprésident:** Merci monsieur Allmand. Notre prochain témoin le professeur G. O. Rothney du département d'histoire à l'Université du Manitoba.

**Professeur G. O. Rothney (professeur d'histoire à l'Université du Manitoba):** Monsieur le président, mes collègues en sciences politiques, en économie et en droit ont tellement critiqué la Constitution que j'ai pensé qu'il faudrait peut-être exprimer le point de vue historique et dire quelque chose de favorable à son égard. Mais, comme mes collègues, il faut dire tout d'abord que je parle seulement en mon nom et non au nom de l'Université. Mon père est né dans la province de Québec et ma mère dans la province du Manitoba, à titre d'historien, j'ai peut-être un respect plus grand pour la Constitution actuelle que les politiciens eux-mêmes.

[Texte]

The decision of the three provinces of Canada, the three provinces of 1867, which were the provinces of Canada—now Ontario and Quebec—Nova Scotia and New Brunswick, to be federally united in one domain was one of the greatest acts of statesmanship in the history of the civilized world. It is very seldom that you can get political groups to decide to unite, and when you consider that the communications between Halifax and Toronto in 1867 took much longer than it takes now to communicate right around the world many times, you can see that that achievement was equivalent easily in a sense to the federal unification of the entire world today.

**Mr. Hogarth:** Actually this summer by mail it was about the same.

**Professor Rothney:** Well, I am not responsible for that.

What had threatened to be a disastrous split between the English and French Canadians of the old Province of Canada was turned into the basis for the unification of the whole of British North America. That union is now 100 years old, and far greater changes have taken place in this past century than in any century in history. That the Constitution has survived at all is proof of the foresight of the Fathers of Confederation in that they laid down a Constitution for the nation in 1867 that could be adapted in many ways.

If there is discontent today it is not to be wondered at. I do not think it is the fault primarily of the Constitution itself. I think it is the result of the failure of policies which have been adopted in certain parts of Canada and sometimes at Ottawa to make Canadians in all of Canada feel that they are first-class citizens anywhere in Canada. So it is my first point, that it is superficial and simplistic to think that the issue of Canada's survival as one dominion or one country is caused by weaknesses in the British North America Act. The cause is wrong policies.

The main reason for the strains in our federal union is the fact that most Canadians are tied with the United States of America, a much larger nation. These pulls are geographical, linguistic, and cultural in the broadest sense. The other side of North American continentalism is provincialism, provincial autonomy, which carried to an extreme becomes separatism. Canada is an east-west nation, an extension of the St. Lawrence River. But the more people think in a north-

[Interprétation]

La décision des trois provinces du Canada, les trois provinces de 1867 qui étaient les provinces du Canada—maintenant l'Ontario et le Québec—la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, d'être unies fédéralement dans un domaine a été un des actes politiques les plus importants de l'histoire du monde civilisé. Il est très rare que des groupes politiques décident de s'unir quand vous considérez que les communications entre Halifax et Toronto en 1867 prenaient beaucoup plus de temps qu'il n'en faut aujourd'hui pour communiquer plusieurs fois tout autour de la terre vous pouvez voir que cet accomplissement se comparait facilement en un sens à l'unification fédérale de l'ensemble du monde aujourd'hui.

**M. Hogarth:** En fait cet été par courrier c'était à peu près la même chose.

**Professeur Rothney:** Eh bien, je n'étais pas responsable de cet état de choses.

Ce qui a menacé de s'avérer une coupure désastreuse entre les Canadiens anglais et français de la vieille province du Canada a servi à la base de l'unification de toute l'Amérique du Nord britannique. Cette union date de 100 ans déjà et des changements plus importants ont eu lieu au cours du siècle dernier qu'au cours des quatre siècles de l'histoire. Que la Constitution ait survécu témoigne de la clairvoyance des Pères de la Confédération qui établirent une constitution pour la nation en 1867 qui pouvait s'adapter de bien des façons.

S'il y a mécontentement aujourd'hui ce n'est pas surprenant. Je ne pense pas que la faute en revienne essentiellement à la participation elle-même. Je pense que c'est le résultat d'un échec de politiques qui ont été adoptées dans certaines parties du Canada et parfois à Ottawa afin de faire sentir aux Canadiens dans tout le Canada qu'ils étaient des citoyens comme les autres. C'est là mon premier argument qui est superficiel et simpliste de penser que le problème de la survie du Canada en tant que dominion ou en tant que pays c'est dû aux faiblesses de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La faute en revient à des politiques erronées.

La raison principale des frictions dans notre gouvernement fédéral est due au fait que la plupart des Canadiens se sentent des liens avec les États-Unis d'Amérique, qui sont un pays bien plus important. Ces tendances sont géographiques, linguistiques, culturelles dans le sens large du terme. L'autre aspect du continentalisme nord-américain est le provincialisme. L'autonomie provinciale qui est poussée à l'extrême aboutit au séparatisme. Le Canada est une création de l'est et de



## [Text]

south direction, the more they identify with the province that they are in and with the continent, and the less important Canada becomes to them. Thus the great improvement in communications, which has in countries that are really economically independent always resulted in a greater strengthening of the central power, has not worked that way in the case of Canada because the improvement in communications in our case has pulled us southward and has had the opposite effect of tending to strengthen the provinces and weaken our Canadian central power.

The unification that has taken place because of improved communications is North American rather than Canadian. And this is the real reason for the gradual slow but steady disintegration of Canada which has been taking place. So the important question to me is not what Quebec wants, but what Canadians want the whole of Canada to be. When we can state very clearly through our government and Parliament at Ottawa, when we can state what our conception of Canada is in terms that will be intelligible to the people of Quebec, then we can expect greater enthusiasm in Quebec for the maintenance of a distinctive Canadian nation. But as long as we are fuzzy in our concepts of Canada's distinctive characteristics and unclear as to the advantages of maintaining a separate identity for Canadians in relation to the United States, we cannot be surprised if the people of Quebec think in terms of their own province as a distinctive nation.

The less clear we are in Canada about the character of the Canadian nation that we want, the more we must expect the people of Quebec to try to establish a distinctive nation of their own, and the same, using different words, goes for British Columbia and other parts of the country. So I would submit that our difficulties in Canada constitutionally are far more the result of policies which have not been based on any clear concept of the importance of Canadianism as opposed to North Americanism and the provincialism carried sometimes and increasingly in the direction of separatism which the north-south attitude of North Americanism gives rise to. I submit that these are the most important reasons for our difficulties.

But to come to the Constitution, since that is what this Committee is to discuss, to give meaning to the concept of Canada, if the country is to survive, it must continue to embrace the two great principles which are fundamental. These are that there is one Parliament for Canada—there really is no parlia-

## [Interpretation]

l'ouest, un prolongement du fleuve Saint-Laurent. Mais la plupart des gens pensant termes direction nord-sud, plus ils s'identifient avec la province où ils résident et avec le continent moins le Canada a d'importance pour eux. Par conséquent la grande amélioration des communications qui, dans des pays vraiment indépendants économiquement, toujours abouti à un renforcement du pouvoir central, n'a pas eu ce résultat au Canada parce que dans notre cas l'amélioration des communications a eu un effet d'entraînement vers le sud, une tendance contraire soit à renforcer les provinces et d'affaiblir notre pouvoir central canadien.

L'amélioration des communications a entraîné une unification plus nord-américaine que canadienne. C'est pour cette raison que l'on assiste à une désintégration lente du Canada à l'heure actuelle. Pour moi, la question importante n'est pas de savoir ce que veut le Québec, mais ce que veut l'ensemble des Canadiens. Lorsque nous pourrons, à travers le Parlement à Ottawa, exprimer clairement quelle est notre Constitution du Canada dans des termes qui satisferont les habitants du Québec, alors nous pourrons espérer que les Québécois manifestent un certain enthousiasme pour la création d'une nation canadienne. Mettons que nous restons vagues sur les caractéristiques du Canada et sur ses avantages qu'aurait le Canada à être séparé des États-Unis, nous ne pouvons être surpris de voir les Québécois considérer leur province comme une nation à part.

Moins nous nous exprimerons clairement au sujet des caractéristiques de la nation canadienne correspondant à nos désirs, plus nous pourrons nous attendre à ce que les Québécois essayent de créer une nation propre et il en va de même, en termes différents, pour la Colombie-Britannique et les autres régions du pays. Nos difficultés constitutionnelles au Canada résultent des politiques qui ne sont pas fondées sur une idée précise de l'importance du canadianisme en rapport au nord-américanisme et au provincialisme qui tend de plus en plus vers le séparatisme et que l'attitude nord-sud du nord-américanisme encourage. Ce sont, à mon avis, ces raisons qui sont à l'origine de nos difficultés.

Pour en venir à la Constitution, puisque c'est de cela que nous devons discuter, il faut, si l'on doit survivre et donner un sens au concept du Canada, continuer à suivre les deux grands principes fondamentaux. Il y a un Parlement pour le Canada—il n'y a pas de parlement à Toronto, malgré le titre qu'

[texte]

ent in Toronto, despite the title they have given themselves—which makes laws for the peace, Order and good Government of Canada", and that in each province there is a legislature which makes laws generally in relation to all matters of merely local or of a private nature in the province.

The Constitution, including that part of it which is the British North America Act, now places no restriction upon the use of any language or the preservation of any cultural group within Canada, and we should never forget, by the way, that only a very small part of our Constitution is in the British North America Act. Most of our Constitution is conventional. It is unwritten. The British North America Act makes no mention of a Prime Minister; it makes no mention of responsible government; it makes no mention of a Cabinet. The most important things are in the British North America Act. They are in the convention of custom, as is the case in Great Britain, and I think historical experience has shown beyond all doubt that the smaller the part of the Constitution that is written down, the easier it is for a nation to adapt its institutions to new conditions as circumstances change. They should put as little as possible into the written Constitution.

Written constitutions were an 18th Century phenomenon in countries which had just gone through revolutions. With a complete change, the revolutionaries wanted to put their revolutionary ideology down in writing, thinking that in this way they could make it permanent. Britain and Canada did not have these revolutions. We have been evolutionary.

In countries like Russia and India, these revolutions have taken place in the 20th Century, but they are really delayed action. They are imitating what happened in the 18th Century in the United States and France particularly, and as I say, it is quite contrary to our experience and to British experience to feel that we have to put down all our ideology in a written document. You do not guarantee your ideology by putting it in writing anyway. As somebody over here—I think it was the member for Lapointe—mentioned earlier this afternoon, it is the attitudes of the people, not what is written down in the document, that will determine our attitudes towards one another. All that we really need in the Constitution, in the British North America Act, the written part of it, is a definition of the division of powers between the centre and the provinces.

Much of what I have heard from witnesses who have been speaking to you here has been interesting, but what they have really been

[Interprétation]

celui-ci s'est donné—qui établit les lois pour la «paix, l'ordre et le gouvernement du Canada» et, dans chaque province, il y a un organisme législatif qui établit des lois régissant les questions locales ou privées propres à la province.

La Constitution, y compris l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui en fait partie, ne restreint en aucune façon l'usage d'une langue ou la préservation d'un groupe culturel au Canada et nous ne devons jamais oublier que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne représente qu'une part très petite de notre Constitution. La majeure partie de notre Constitution est conventionnelle. Elle n'est pas écrite. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne fait pas mention d'un premier ministre; il ne fait pas mention d'un gouvernement responsable, ni d'un cabinet. Les choses les plus importantes ne se trouvent pas dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Comme en Grande-Bretagne, elles font partie du droit coutumier des choses. L'histoire a démontré que plus la Constitution écrite est petite, plus il est facile pour une nation d'adapter ses institutions aux conditions nouvelles et aux changements. Il faudrait réduire autant que possible la Constitution écrite.

Les Constitutions écrites étaient une idée du dix-huitième siècle dans les pays qui sortaient d'une révolution. Les révolutionnaires voulaient exprimer par écrit leur idéologie révolutionnaire pensant ainsi la rendre permanente. La Grande-Bretagne et le Canada n'ont pas eu ces révolutions. Nous avons connu une évolution.

Dans les pays comme la Russie et l'Inde, ces révolutions ont eu lieu au vingtième siècle, un peu à retardement. Ces pays imitent en quelque sorte les États-Unis et la France du dix-huitième siècle et, comme je viens de le dire, notre expérience et l'expérience britannique nous ont montré qu'il ne nous est pas nécessaire de transposer notre idéologie en un document écrit. De toute façon, ce n'est pas garantir une idéologie que de l'écrire. Comme quelqu'un—je crois que c'était le député de Lapointe—tout à l'heure l'a dit, c'est le comportement du peuple, non pas ce qui est écrit dans un document, qui déterminera notre attitude les uns envers les autres. En ce qui doit contenir notre Constitution, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est une définition de la division des pouvoirs entre le centre et les provinces.

Tous les témoins qui ont parlé devant vous ont fait des déclarations très intéressantes, mais ils ont parlé en fait de politique. Ils ont

## [Text]

advocating is policy. They have been advocating legislation, and I agree with many of the proposals they have made about legislation. But these are not things that should be written in the Constitution. These are things that should be passed by the governments or the Parliaments or the legislatures under the Constitution. Rights for women, rights for Indians, and all this, depend on legislation.

The British North America Act states that either the English or the French language may be used in the Parliament of Canada and in the legislature of Quebec, and that either of these languages may be used in any court of Canada or in the courts of Quebec. This is only a minimum that they require. They do not say in the British North America Act that other languages may not be used. They just state the minimum that these two certainly can be used in Canada and in Quebec. Other languages are not ruled out.

The only change that needs to be made in the British North America Act in that respect, to put Quebec on the same footing with regard to languages as the other provinces, is to remove the special mention of Quebec in Section 133. Just strike that out. That is the section I just quoted. This must be done because there is no reason why a special language guarantee should be imposed upon Quebec and not on the other provincial legislatures and courts, and I say this as a person who was born and brought up among the English-speaking Protestant minority of the Province of Quebec.

Never once did we ever dream of appealing to the constitutional guarantees in the British North America Act for our privileges. It never dawned on us, even though they are there, even though they were put in in 1867 by the English member for Sherbrooke where I grew up. We depended entirely upon the good nature and the tolerance of our French-speaking neighbours, and that was a much better guarantee. It was all the guarantee we needed. If we had had to appeal to Ottawa to guarantee our rights, it would have shown that we did not have them. When people write these ideals down in a constitution, it just reflects really that they have not got these ideals that they are stating are their ideals.

Obviously, there must be a clearer definition of federal powers with regard to problems that have arisen since 1867, and in the same way a clearer delineation of the prov-

## [Interpretation]

parlé de lois et j'approuve la plupart des propositions qu'ils ont faites au sujet des lois. Mais ces choses ne devraient pas être écrites dans la Constitution. Ce sont des choses qui devraient être adoptées par les gouvernements, par les parlements ou par les organes législatifs en vertu de la Constitution. Les droits des femmes, les droits des Indiens, tout cela dépend des lois.

L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique précise que la langue anglaise ou la langue française peut être employée indifféremment au Parlement du Canada et dans la législature du Québec ainsi que dans tous les tribunaux du Canada ou du Québec. Ceci constitue un minimum. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique ne défend pas d'utiliser d'autres langues. Il précise simplement qu'un des deux langues peut être utilisée au Canada et au Québec. Mais on ne parle pas du cas des autres langues.

Pour mettre la province de Québec au même niveau que les autres provinces en ce qui concerne le problème des langues, il suffit tout simplement de supprimer la mention de la province de Québec dans l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Il s'agit de barrer ce nom. Il s'agit de l'article que je viens justement de citer. C'est une nécessité absolue car il n'y a aucune raison d'imposer au Québec une garantie linguistique spéciale sans l'étendre aussi aux tribunaux et assemblées législatives des autres provinces; c'est en tant que natif de la province de Québec et comme membre de la minorité protestante de langue anglaise que je fais cette déclaration.

Nous n'avons jamais songé à faire appel aux garanties constitutionnelles contenues dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique afin d'obtenir nos droits. Cette idée nous a jamais effleuré bien que la possibilité existe, bien qu'elle fut introduite dans la loi en 1867 par un député anglais de Sherbrooke ma ville natale. Nous devions nous remettre entièrement au bon vouloir et à la tolérance de nos voisins francophones, et cela constituait pour nous une garantie bien plus efficace. Ça paraît tout ce qu'il nous fallait comme garantie. Si nous avions dû faire appel à Ottawa pour obtenir que l'on garantisse nos droits, nous aurions bien vite constaté que ces droits n'existaient pas. Lorsqu'on inclut dans la constitution certains idéaux, cela signifie en fait, que ce que l'on désigne par idéal n'est pas respecté.

De toute évidence, il convient de définir avec plus de clarté la compétence fédérale en ce qui concerne les problèmes qui ont surgi depuis 1867, tout comme il convient de



[texte]

jurisdiction enabling each level of government to levy taxes sufficient to enable it to discharge its responsibilities under modern conditions. Persons should be able to know which level of government is taxing them and for what purpose. Sections 91 and 92 which state that the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada extends to:

The raising of Money by any Mode or System of Taxation.

and then states that:

In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to... Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes.

ive to be changed and clarified. That is too confusing altogether, and I think this is by far the most important point with regard to the modernization of the British North America Act.

How it should be changed depends upon what is politically possible. The more you like the Government of Canada the more power you should give to the central government. The more you dislike the Government of Canada because, for example, you might think, as many of my neighbours did in Quebec, that they have wasted your money on an elaborate and out-dated defence policy which we do not need, the more you will want to see power given to the provinces which do things which you may consider closer to you, more worthwhile and less harmful, particularly if you live in one of the healthier provinces.

I should also throw in here the remark that the clause which gives to the provinces exclusive right to make laws with regard to property and civil rights in the provinces, has to be changed too, because I think in 1867 they meant personal, family property under the *Code Civil*, but that has been interpreted as I am sure you all know, by the courts in such a way that it has turned the Constitution on its head. You cannot legislate about anything at Ottawa that does not affect property. So that particular phrase, of course, has to be rewritten.

If we want Canada to survive, however, we must give to Ottawa as much power as we

[Interprétation]

lement de délimiter avec plus de précision la compétence des diverses provinces, autorisant chaque niveau de gouvernement de lever suffisamment d'impôts pour qu'il puisse se décharger des responsabilités dans un contexte moderne. Les citoyens devraient savoir quel niveau de gouvernement lève des impôts et dans quel but. Les articles 91 et 92 qui précisent que l'autorité exclusive du Parlement du Canada en matière de législation porte sur:

Le prélèvement de deniers par tout mode ou système de taxation.

Et précise ensuite que:

Dans chaque province, la législature pourra exclusivement établir des lois sur...

La taxation directe dans les limites de la province en vue de prélever des impôts à des fins provinciales.

Ces dispositions doivent être modifiées ou clarifiées. Elles prêtent beaucoup trop à confusion, et il me semble que si l'on désire moderniser l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique cela constituera le point le plus important.

Les modifications éventuelles dépendront des possibilités politiques. Plus on est en faveur du gouvernement canadien, plus on peut accorder de pouvoirs au gouvernement central. Par contre, si par exemple vous pensez, comme le font un bon nombre de mes voisins de la province de Québec, que le gouvernement central du Canada a gaspillé votre argent en menant une politique de défense trop compliquée et démodée dont nous n'avons nullement besoin, et que par conséquent vous êtes fort peu favorable au gouvernement du Canada, vous préféreriez voir accorder plus de pouvoirs aux provinces dont la politique peut vous sembler plus équilibrée, plus valable, moins dangereuse, plus proche de vos intérêts, en particulier si vous résidez dans l'une des provinces les plus riches.

Je dois également faire remarquer ici que la disposition qui accorde aux provinces le droit exclusif de légiférer, dans le cadre de la province, sur la propriété et les droits civils, doit également être modifiée, car il me semble qu'en 1867 on voulait parler de la propriété personnelle ou familiale définie par le code civil, mais que par la suite les tribunaux ont interprété cela d'une manière qui, vous le savez tous certainement, allait complètement à l'encontre de la Constitution. Il est impossible de légiférer sur quoi que ce soit à Ottawa qui n'affecte pas la propriété. Il est donc évident que cette phrase particulière doit-être révisée.

Néanmoins, si nous voulons que le Canada survive, nous devons accorder au gouverne-

## [Text]

can. The same can be said for the method of amendment, the point that was raised by the member for Hamilton-Wentworth on Friday here. The present method of amendment is there because that is the way Canadians in the past have wanted to have it. It is a made-in-Canada constitution, by the way. Our Constitution, the British North America Act, was made in Canada. It was passed by the Parliament of Westminster. In other words Canadians have trusted the Parliament of Westminster to be objective and fair much more than they have trusted each other in the past. There never has been any other way of amending the Constitution of Canada and it has survived because this method has worked. All other proposals have been regarded as unworkable.

Certainly no method of amendment within Canada can be so simple and so quick as the present one. For those who believe in a strong, united Canada, the present method is ideal because there is every indication that the United Kingdom Parliament will always do exactly what the Canadian government requests it to do, even if on occasion a province might object. I remember in 1943 an amendment was put through at the request of the Government of Canada in spite of the objection of the Premier of Quebec. Nevertheless, when the election was held in 1945, the people of Quebec themselves upheld the Government of Canada in spite of what it had done.

There is no reason to feel any humiliation about the formality of having these changes enacted in Westminster, because it is only a formality. It does not do any harm and it costs us very little. The important point is not the manner of amendment but what kind of amendment we want. If one wants to see the influence of the provinces increased at the expense of the central government then, of course, the present system is theoretically unsatisfactory. It provides no guarantee at all to the provinces apart from what the members of the Canadian Parliament may think it is politically expedient to do. So that is by no means a negligible factor.

Members of the federal Parliament, members of the federal House of Commons, are not going to put through amendments to the Constitution which they think are going to cause them to be defeated in the next election. It is obviously not possible to agree that every provincial government should have the power to veto amendments. In fact, no government should have the power to veto

## [Interpretation]

ment central autant de pouvoir que possible. Il en est de même pour les méthodes d'amendements, comme l'a fait remarquer, ici même, vendredi dernier, le député d'Hamilton-Wentworth. Les méthodes d'amendements que nous utilisons aujourd'hui sont celles que les Canadiens ont tant désirées. Il convient à ce propos de signaler que nous avons une constitution faite au Canada. Notre constitution, à savoir l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique fut créée au Canada. C'est le Parlement de Westminster qui l'a votée. En d'autres mots les Canadiens ont fait confiance au Parlement de Westminster, de faire preuve d'objectivité et de justice bien plus qu'ils se sont fait confiance les uns les autres par le passé. Il n'a jamais existé d'autres moyens d'apporter des amendements à la Constitution du Canada, cette méthode a survécu car elle s'est avérée efficace. Toutes les autres propositions qui ont pu être faites ont paru impossibles.

Il est certain qu'aucune méthode d'amendement ne peut être si simple ou si rapide que celle qui est utilisée à l'heure actuelle. Ceux qui croient en un Canada fort et uni trouveront la méthode actuelle absolument idéale car elle garantit que le Parlement du Royaume-Uni respectera toujours la volonté du gouvernement canadien même si, à l'occasion, une province s'y opposait. Je me souviens qu'en 1943 un amendement avait été voté à la demande du Gouvernement du Canada malgré l'opposition du premier ministre du Québec. Et malgré cela, lorsque les élections eurent lieu en 1945, la population du Québec elle-même a soutenu le Gouvernement du Canada.

Il n'y a pas lieu de se sentir humilié du fait que ces changements sont décrétés par Westminster, car il s'agit d'une simple formalité qui est inoffensive et bon marché. L'important est de connaître, non pas le processus de la modification, mais le contenu de celle-ci. Si l'on veut accroître l'influence des provinces au détriment du gouvernement central, le présent système est insatisfaisant du point de vue théorique. Il ne prévoit aucune garantie pour les provinces, mises à part les décisions que les députés canadiens jugeraient politiquement opportunes. C'est là un élément qui ne faudrait pas du tout négliger.

Le Parlement fédéral et les députés de la Chambre des communes ne proposeront pas des modifications constitutionnelles qui, à leur avis, entraîneraient leur défaite aux prochaines élections. Il n'est évidemment pas possible de concéder à chaque gouvernement provincial le droit d'opposer un veto aux amendements. Aucun gouvernement, en fait, ne devrait, à mon sens, jouir d'un tel droit.

[texte]

amendments, in my opinion. The sad experience of the United States during the depression is a grim warning of how backward rural States can block the kind of reforms in a constitution that urban States which contain the vast majority of the population wanted, under the kind of cumbersome procedure for amendment that they have in the United States.

Governments are not elected because they represent the views of their electors on every issue in any case. There are too many issues. Every government will want to maintain and increase its own powers. If I was Maurice Duplessis I would want to maintain and increase my powers because that is the job I did, Premier of Quebec. They want to increase their powers as much as it is financially possible, whatever the views of their electorate may be. Thus, for example, we had in Quebec the example of a whole generation of the people of Quebec voting *Union Nationale* in provincial elections and voting *Liberal* in federal elections, even though they knew perfectly well that these two parties had very different views about the Constitution. They were obviously voting for some other reason besides their constitutional views. Who spoke for Quebec on the constitutional question? Nobody could say whether it was Mr. Duplessis or Mr. St. Laurent, because they both got enormous support from the same electors.

Similarly, in Manitoba in 1896—the famous election of 1896—the Manitoba government had taken away some of the rights of Catholic schools. The Conservative government at Ottawa decided to force Manitoba to restore these rights. The Liberal party, because it championed provincial autonomy, opposed the coercion of Manitoba. They held the general election of 1896. Quebec went overwhelmingly *Liberal* and so did Ontario. Canada as a whole decided not to coerce Manitoba. But how did Manitoba vote? It went *Conservative*. It voted in favour of coercing itself. It showed that for the electors of Manitoba somebody was not speaking for them on the constitutional question, neither the provincial government nor their federal representatives, because they were voting for parties who held opposite views, at least on this issue.

So, we are drawn to the conclusion that amendments should be only by direct referendum.

[Interprétation]

L'expérience malheureuse que les États-Unis ont faite durant la crise économique est un cruel exemple des entraves que certains États à économie rurale attardée, peuvent mettre constitutionnelles que les États urbains, comprenant la majorité écrasante de la population, voudraient entreprendre, n'eût été la procédure enchevêtrée de la réforme constitutionnelle aux États-Unis.

Les gouvernements ne sont pas élus parce qu'ils représentent les points de vue de leurs électeurs dans tous les cas et sur toutes les questions. Il y en a trop. Tout gouvernement voudra maintenir et accroître ses pouvoirs. Si j'étais Maurice Duplessis, j'aurais voulu garder et étendre les pouvoirs que je détiens en qualité de premier ministre du Québec. Les gouvernements veulent détenir autant de pouvoirs qu'il leur est financièrement possible, quels que soient les points de vue de leurs électeurs. C'est ainsi, par exemple, que toute une génération d'électeurs du Québec a appuyé le parti de l'Union Nationale lors des élections provinciales, et le parti libéral au moment des élections fédérales, bien qu'elle sût parfaitement que ces deux partis nourrissaient des points de vue tout à fait différents au sujet de la Constitution. Il est clair que les électeurs votaient ainsi pour des motifs autres que les points de vue constitutionnels. Quel a été le porte-parole du Québec sur la question constitutionnelle? Nul ne peut dire si c'était M. Duplessis ou bien M. Saint-Laurent puisque les deux ont obtenu l'appui considérable des mêmes électeurs.

Il en a été de même au Manitoba, lors des fameuses élections de 1896, après que le gouvernement de cette province eut privé les écoles catholiques de certains droits. Le gouvernement conservateur d'Ottawa avait décidé de contraindre le Manitoba à restaurer ces droits. Le parti libéral, qui défendait la cause de l'autonomie provinciale, s'opposa à cette coercition. Des élections générales furent tenues en 1896. Le Québec ainsi que l'Ontario se prononcèrent, avec une écrasante majorité, pour un gouvernement libéral. Le Canada, dans son ensemble, décida de ne pas contraindre le Manitoba. Mais qu'advint-il du vote dans cette province? Le Manitoba vota en faveur des conservateurs, c'est-à-dire pour s'imposer à lui-même la mesure coercitive. Il ressort que ni le gouvernement provincial ni les représentants fédéraux ne parlaient au nom des électeurs du Manitoba en ce qui concerne la question constitutionnelle, dès lors que les électeurs votaient en faveur de partis diamétralement opposés, du moins sur cette question.

Nous en concluons que les modifications constitutionnelles devraient être soumises, si



## [Text]

dum, if it has to be done in Canada and not through governments. Only in this way can we get the views of the people on any given proposed amendment. I would suggest that if we are going to do it in Canada, any proposed amendment approved by two thirds of the members of the House of Commons should be submitted directly to the people. I suggest two thirds because that is the percentage of the House that has to approve a continuation of the House of Commons beyond five years in the case of war or insurrection. That is a figure that has already been adopted on one occasion by Parliament. In my opinion a constitutional amendment approved by a bare majority when submitted to the people will neither be wise nor possible unless they rule

## • 1820

it out because of the fact we are divided into such distinctive linguistic groups. Yet amendments should be as easy as possible to keep up with new conditions. So the point to be decided, if one is not satisfied with the present method of amendment, is what is the minimum percentage of the people who should be required to approve of an amendment. My own opinion is, Canadian conditions being what they are, that an affirmative vote of at least 70 per cent of the people of Canada who vote on a constitutional proposal would have to be required. That is the best we can hope for, if we decide to amend the constitution within Canada. As I say, the alternative is to leave the system as it is now. Of course the language difference makes it much easier for French Canadians than for English Canadians to recognize their separate identity from Americans. There can be no such thing—and here I disagree with several other speakers—as an English Canadian nation. English Canadians are divided among 9 provincial governments, separated from each other geographically, and their language and culture is largely that of the United States.

The Canadian nation exists solely because of the fact that we have chosen to unite ourselves under one federal government. If we are to survive, therefore, any constitutional changes will be successful only if we strive much harder to establish an independence of the United States both economically and in foreign policy, and to see to it that French Canadians in Quebec are able to feel that they belong not only to their provincial nation, la petite patrie, but also to the

## [Interpretation]

elles étaient faites au Canada même, à referendum direct, et non point relever des gouvernements. C'est la seule manière de recueillir le point de vue des citoyens sur une proposition donnée. Si la réforme constitutionnelle doit se faire au Canada, je préconise que tout amendement approuvé par les deux tiers des députés de la Chambre soit soumis directement au vote populaire. La proportion de deux tiers correspondrait au pourcentage du vote requis pour la prorogation de la Législature au-delà de cinq ans, en cas de guerre ou d'insurrection. Le Parlement a déjà adopté ce pourcentage une première fois. À mon avis, il ne serait ni sage ni possible de soumettre à l'avis des électeurs une modification constitutionnelle qui a recueilli la ma-

rité absolue, à moins que l'électorat ne la rejette. À cause du fait que nous sommes divisés en groupes linguistiques distincts, cependant il devrait être aussi facile que possible de maintenir les amendements avec de nouvelles conditions. Ainsi, le point à trancher, si l'on n'est pas satisfait de la méthode présente d'amendement, est de savoir quel pourcentage minimum de gens qui devraient être tenus d'approuver l'amendement. Mon opinion est que, les conditions du Canada étant ce qu'elles sont, qu'un vote affirmatif d'au moins 70 p. 100 de la population du Canada, qui votent sur une proposition concernant la Constitution devront être requis. C'est le mieux que nous puissions espérer si nous décidions d'amender la Constitution du Canada. Comme je l'ai dit, la solution de rechange consiste à laisser le système tel qu'il est à l'heure actuelle. Naturellement, les différentes langues font qu'il est beaucoup plus facile pour les Canadiens français que pour les Canadiens anglais de reconnaître leur identité séparée de celle des Américains. Il ne peut y avoir une telle chose, ici je suis d'accord avec plusieurs autres orateurs, tant que la nation canadienne anglaise et les Canadiens anglais sont divisés en neuf gouvernements provinciaux, séparés l'un de l'autre du point de vue géographique et de langue et culture est pour une grande partie celle des États-Unis.

La nation canadienne existe seulement à cause du fait que nous avons choisi de nous unir sous un gouvernement fédéral. Aussi si nous devons survivre tout changement constitutionnel sera réussi seulement si nous nous efforçons davantage d'établir notre indépendance par rapport aux États-Unis tant sur le plan économique que sur le plan de la politique étrangère et de veiller à ce que les Canadiens français au Québec puissent sentir qu'ils appartiennent non seulement à leur nation

texte]

Canadian nation, la grande patrie. If we are willing to make changes of this sort then we are not really very concerned fundamentally about the survival of Canada and it will make very little difference what kind of a constitution we have.

I might just summarize the points I made.

The slow disintegration of Canada, which began with the hanging of Louis Riel in 1885, has been caused far more by federal policies than by defects in the constitution.

The principle cause of that disintegration has been increasingly since 1896 has been North American continentalism which pulled the provinces south instead of east and west.

The less a written constitution contains beyond the distribution of federal-provincial relations the better.

The simpler the method of amendment the better. And it is difficult to get a simpler method than the present one. But if we did use another method it would have to be by direct referendum, to be workable at all.

No constitution in the world will serve Canada if vigorous steps are not taken by our political parties to counteract the continentalist trend and overcome the pull of geography, as was done here in Manitoba in 1870 when political action they joined the east-west federalization rather than allowing themselves to be pulled into the United States in order to create a Canada that is independent and world-oriented rather than United States-oriented.

**Le Chairman:** Ladies and gentlemen, this is a very fine presentation by Professor Rothney which shows us that there is a lot to be said for the Canadian perspective of history.

Mr. Brewin is to be our main questioner. I wonder if I might just ask you a very brief preliminary question. Why do you reject the possibility of, say, having 7 of the 10 provinces agree on constitutional amendments rather than a vote of 70 per cent of the people? You did not discuss that alternative and obviously it is an alternative.

**Le professeur Rothney:** This would mean that the provinces could veto it.

**Le Chairman:** It would take four to veto it.

[Interprétation]

provinciale, la petite patrie, mais aussi à la nation canadienne, la grande patrie. Si nous ne voulons pas faire de changement à cette nature, c'est qu'alors nous ne sommes pas très intéressés au sujet de la survie du Canada et la sorte de constitution que nous avons ne changera pas grand-chose.

Si je puis résumer les points que j'ai soulignés.

1. La lente désintégration du Canada qui a commencé avec la pendaison de Louis Riel en 1885 a été causée davantage par la politique fédérale que par des défauts de la constitution.

2. La principale cause de cette désintégration qui est allée en croissant depuis 1896 a été le continentalisme nord-américain qui a attiré les provinces vers le sud plutôt que vers l'est et vers l'ouest.

3. Moins une constitution écrite ne contient au-delà de la distribution des relations fédérales-provinciales mieux cela est.

4. Plus simple est la méthode d'amendement mieux c'est. Et il est difficile d'obtenir une méthode plus simple que la méthode présente. Mais si nous avions une autre méthode ce devrait être par référendum direct pour fonctionner.

5. Aucune constitution au monde ne servira le Canada si des mesures vigoureuses ne sont pas prises par nos partis politiques pour s'opposer à la tendance continentale et pour surmonter l'attraction de la géographie, comme ceci a été fait au Manitoba en 1870 quand par une action politique, on a uni l'organisation est-ouest plutôt que de permettre d'être englobée dans les États-Unis afin de créer un Canada bien indépendant et orienté vers le monde plutôt qu'orienté vers les États-Unis.

**Le président:** Mesdames et messieurs, ce mémoire très intéressant du professeur Rothney nous montre qu'il y a beaucoup à dire sur la longue perspective de l'histoire.

M. Brewin doit être la principale personne à poser des questions et je me demande si je pourrais juste vous poser une question préliminaire. Pourquoi rejetez-vous la possibilité que 7 des 10 provinces puissent se mettre d'accord sur des amendements constitutionnels plutôt qu'un vote de 70 p. 100 de la population? Vous n'avez pas discuté cette possibilité et manifestement c'est une solution de rechange.

**Le professeur Rothney:** Ceci signifierait que 3 provinces pourraient y apposer leur veto.

**Le président:** Il faudrait 4 provinces pour mettre le veto.

**[Text]**

**Professor Rothney:** These provinces could be, with due respect to members here, Prince Edward Island, Newfoundland, New Brunswick, and Nova Scotia, and they represent a very small proportion of the people of Canada.

**The Chairman:** They also could be the four provinces in the west.

**Professor Rothney:** Instead of allowing provincial governments to do the vetoing, because they do not, as I tried to point out, necessarily represent the opinions of their own people on constitutional matters, we must find a way to prevent provincial premiers, who naturally want to increase their own powers, from vetoing proposals which their own people would favour if they were given a chance to vote in a referendum.

**The Chairman:** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I find it quite impossible to even attempt at this time to do justice to the various points that have been raised in this interesting paper we have had.

I would like to deal with the amending process a bit, because that is something we are going to have to tackle some time. We have some very interesting ideas on it.

I fully appreciate the point that Professor Rothney has made, that the present amending formula is, objectively, perhaps very satisfactory because of its simplicity and its flexibility, but I suggest to him that it may be politically and subjectively intolerable to a sovereign nation, even in form, to go running to another parliament for its amending process. However much we may find this objectively satisfactory as a purely amending formula as such, do we not have to pay some attention to national feelings? We may not want to exaggerate them. But it really is intolerable and an anachronism to think that we should at this stage in history go running to Great Britain to say, "please change our constitution for us".

**Professor Rothney:** This is a psychological factor that is being raised, and I appreciate it. Yet, as you know, our constitution broadens from precedent to precedent, and this is a peculiarity of ours. Other countries have their peculiarities. Personally, I do not worry about forms that are not realities. The real

**[Interpretation]**

**Le professeur Rothney:** Ces provinces pourraient être, avec tout le respect que dois aux députés ici, l'Île du Prince-Édouard, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse et elles représentent une toute petite proportion du peuple du Canada.

**Le président:** Ce pourrait être également les 4 provinces de l'ouest.

**Le professeur Rothney:** Au lieu de permettre aux gouvernements provinciaux d'appeler leur veto, parce que, comme j'ai essayé de souligner, ils ne représentent pas nécessairement les opinions de leurs propres citoyens sur les matières constitutionnelles, nous devons trouver un moyen d'empêcher les premiers ministres des provinces, qui naturellement veulent augmenter leur propre pouvoir, de mettre leur veto à l'égard de propositions qui auraient la faveur de leurs citoyens. Ceux-ci avaient une chance de voter dans un référendum.

**Le président:** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, j'estime qu'il est tout à fait impossible même d'essayer en ce moment de rendre justice aux différents points qui ont été soulevés dans ce document intéressant que nous avons eu.

J'aimerais traiter du point de vue de l'amendement, parce que c'est quelque chose que nous devons traiter un jour. Nous avons des idées très intéressantes sur ce point.

J'apprécie totalement les points que le professeur Rothney a faits, à savoir que la formule présente d'amendement est objectivement peut-être très satisfaisante à cause de sa simplicité et de sa flexibilité, mais j'attire l'attention qu'il peut être politiquement et subjectivement intolérable pour une nation souveraine, même en forme, d'avoir recours à un autre Parlement pour son processus d'amendement. Quelle que soit la manière dont nous pourrions trouver cet objectif satisfaisant, tant que formule d'amendement pur, nous devons-nous pas prêter quelque attention aux sentiments nationaux? Nous pouvons ne pas vouloir les exagérer. Mais il est réellement intolérable et c'est un anachronisme de penser que, à ce stade de l'histoire, nous aurions à recourir à la Grande-Bretagne en lui disant: «veuillez changer notre constitution pour nous».

**Le professeur Rothney:** C'est un facteur psychologique qui a été soulevé, et je l'apprecie. Toutefois, comme vous le savez, notre constitution s'élargit de précédents à précédents, et c'est une particularité chez nous. Les autres pays ont leurs particularités. Personnellement je ne me préoccupe pas de formes



texte]

ing that we have now is a system by which the federal government decides when it thinks it is politically desirable to amend the constitution.

**hon. Member:** You mean the federal Parliament.

**Professor Rothney:** Yes, although I think there have been occasions on which the federal government, without a resolution of Parliament, has gone right ahead. I think that the Parliament in Westminster will act on the advice of the Prime Minister of Canada, no matter how the Prime Minister of Canada reaches his decision.

**Mr. Brewin:** I take it Professor Rothney that you do not think very much of this convention that has grown up—I do not myself—that you need the unanimous consent of all the provinces.

**Professor Rothney:** No, that would ruin the country entirely.

**Mr. Brewin:** And of course you do suggest that a system of referendum. Do you not think that to establish the amending process itself will require the consent of the provinces? Do you think they will ever agree to a procedure which takes away from them, or from the majority or a set number of them, the right to have some say in the future constitution of this country?

**Professor Rothney:** I would take the advice of the members of the House of Commons in the provinces as a good start in representing the views of the provinces. It is surely fallacious to think that the members of the provincial legislature speak for the province more than the members of the House of Commons from that province.

**Mr. Brewin:** I have a lot of sympathy with what you are saying but, to clarify my point, suppose the federal government were to suggest a method which excluded the provinces, collectively speaking, perhaps seven out of ten or whatever the proportion might be, from any part in approving not only the amending process but the new Constitution, do you think we in the federal Parliament could hope to get away with that?

**Professor Rothney:** This is a political question, and a matter of political judgment. My personal view is that if 70 per cent of the members of the House of Commons think it is politically wise, you could get away with it.

### [Interprétation]

qui ne sont pas des réalités. La chose réelle que nous avons maintenant est un système par lequel le gouvernement fédéral décide quand il pense que c'est politiquement désirable d'amender la constitution.

**Une voix:** Vous voulez dire le Parlement fédéral.

**Le professeur Rothney:** Oui, quoique je pense qu'il y ait eu des occasions durant lesquelles le Gouvernement fédéral, sans résolution du Parlement, a procédé de l'avant. Je pense que le Parlement de Westminster agira sur le Conseil du premier ministre du Canada, peu importe la manière dont le premier ministre canadien atteindra sa décision.

**M. Brewin:** Je comprends, monsieur le professeur Rothney, que vous n'avez pas une très haute opinion de cette convention qui s'est développée, je n'en ai pas moi-même, à savoir que vous avez besoin du consentement unanime de toutes les provinces.

**Le professeur Rothney:** Non cela ruinerait le pays complètement.

**M. Brewin:** Et naturellement vous suggérez peut-être un système de référendum. Ne pensez-vous pas qu'établir le processus d'amendement par lui-même exigera le consentement des provinces? Pensez-vous qu'elles n'accepteront jamais une procédure qui leur enlève ou enlève de la majorité ou d'un certain nombre d'entre eux le droit d'avoir quelque chose à dire dans la future constitution de ce pays?

**Le professeur Rothney:** Je prendrai le conseil des députés de la Chambre des communes des provinces comme un bon début pour représenter les vues des provinces. C'est sûrement une erreur de penser que les députés des Assemblées législatives des provinces parlent pour les provinces mieux que les députés de la Chambre des communes de cette province.

**M. Brewin:** J'éprouve beaucoup de sympathie avec vos dires mais, pour clarifier mon point, supposez que le Gouvernement fédéral doive suggérer une méthode qui exclue les provinces, en parlant d'une manière collective, peut-être 7 d'entre 10 ou quelle que puisse être la proportion, de toutes parts en approuvant non seulement le processus d'amendement mais la nouvelle constitution, pensez-vous que nous au Parlement fédéral pourrions espérer nous en tirer avec cela?

**Le professeur Rothney:** C'est une question politique, et une affaire de jugement politique. Mon opinion personnelle est que si 70 p. 100 des députés de la Chambre des communes pensent que cela est politiquement sage, vous pourriez vous en tirer avec cela.

[Text]

**Mr. Brewin:** I am encouraged to hear you say so.

**Professor Rothney:** What could a small provincial government do about it, if the federal government called a referendum, on the basis of the fact that 70 per cent of the members of the House of Commons thought that this was a good idea—which means that a large percentage of French Canadians will be there too.

**Mr. Brewin:** I think that you would agree with our last witness, that anything we attempted to do without the full concurrence of representatives of the Province of Quebec would be a mistake.

**Professor Rothney:** Yes, I agree, but the representatives of the Province of Quebec in this respect should be the members of the federal Parliament, members of the House of Commons—not the government of the Province of Quebec. Just out political expediency I trust the members of the House of Commons from Quebec would take into consideration the views of the provincial government of Quebec and assess to what extent they are speaking for the people of the province and to what extent they are just speaking from a point of view of any government, which naturally wants to increase and hold on to every bit of power it has. As long as you do it that way Canada is going to continue to disintegrate.

**Mr. Brewin:** I express a lot of sympathy with your point of view, but I am not sure that we can get away with it.

**The Chairman:** As I already have begun to be the second questioner, perhaps I might finish that role by asking another question.

Professor Rothney, with respect to your comments on constitution-making, whether you are to have a written document—perhaps that was not the way you phrased it—or how extensive the written documents should be, I would like to ask you, since you did not comment on this, how you would see a bill of rights as fitting into it? It is of course true, and I think most of us would agree, that it would be a mistake to attempt to write a particular political philosophy into any constitution, because of course when another party representing another political philosophy came to power, and this happened so often in France, you have to rewrite the whole constitution. But the hope of the Canadian government has been that it is pos-

[Interpretation]

**M. Brewin:** Cela m'encourage de voir entendre dire cela.

**Le professeur Rothney:** Que pourrait faire un gouvernement provincial à ce sujet, si le Gouvernement fédéral ordonnait un référendum, sur la base du fait que 70 p. 100 des députés de la Chambre des communes pensaient que ceci était une bonne idée, ce qui signifie qu'un large pourcentage de Canadiens français seront là également.

**M. Brewin:** Je pense que vous êtes d'accord avec notre dernier témoin, que tout ce que nous avons essayé de faire sans la participation entière des représentants de la province de Québec serait une erreur.

**Le professeur Rothney:** Oui, je suis d'accord, mais les représentants de la province de Québec dans ce domaine devraient être les députés du Parlement fédéral, les députés de la Chambre des communes non le Gouvernement de la province de Québec. Juste pour une commodité politique, je crois que les membres de la Chambre des communes du Québec évalueraient les points de vue du Gouvernement provincial du Québec et évalueraient jusqu'à quel point il parle pour les gens de la province et jusqu'à quel point il parle d'un point de vue d'un gouvernement qui naturellement veut augmenter son pouvoir. Tant que vous agirez de cette manière, le Canada est obligé de voir sa désintégration s'accroître.

**M. Brewin:** J'ai beaucoup de sympathie pour votre point de vue mais je ne suis pas sûr que nous puissions nous en tirer avec cela.

**Le président:** Comme j'ai déjà commencé à être la seconde personne à poser des questions, peut-être pourrais-je terminer ce rôle en posant une autre question.

Monsieur le professeur Rothney, en ce qui concerne vos commentaires sur l'établissement d'une constitution, si vous devez avoir un document écrit, peut-être que ce n'est pas la manière dont vous vous êtes exprimé, à quel point elle devrait être l'importance des documents écrits, j'aimerais vous demander, puisque vous n'avez pas fait de commentaires sur ce point, comment vous verriez une déclaration des droits ci-insérée? Il est bien entendu que c'est vrai, et je pense que la plupart d'entre nous seraient d'accord sur ce point, qu'il serait une erreur d'essayer de mettre par écrit une philosophie politique particulière dans une constitution parce que bien entendu quand un autre parti représentant une autre philosophie politique viendrait au pouvoir, et ceci s'est produit si souvent en France, vous devriez

[texte]

...le to get agreement on fundamental rights, matters on which there is such a broad consensus of opinion across the country, that these cannot be considered just a particular political philosophy; it is a genuine expression of the consensus of the Canadian people on a very fundamental issue.

**Professor Rothney:** I have noticed that countries which have bills of rights in their constitution are those which have the fewest rights for the people and the countries which do not have bills of rights in their constitution do so simply by legislation, such as Britain, and the countries in which there is the greatest amount of civil liberty. The fact that a bill of rights is written into the constitution, as I feel before, usually indicates that there is no confidence in the country that one's neighbours will respect one's rights. Writing the bill of rights into the American constitution was a farce. Ever since the Civil War they have had all these rights—in fact more than that—guaranteed to Negroes and so on, and it did not mean a thing. It is only when people feel a certain way that rights will be observed. Now whether or not questions of civil rights should be exclusively within the domain of the province is a political matter on which I do not have any firm views on. It may be that civil rights should be within the realm of the federal government. There is something that I do not think you would get away with. In view of the feelings of the Province of Quebec, especially the people of the Province of Quebec, I think that civil rights have to remain, for political reasons, and for ideal reasons, with the provinces and that the way that civil rights should be guaranteed then is through legislation by the responsible legislature, not something written into the constitution for all time. You cannot legislate peoples' attitudes for all time. For example, supposing you wrote in "anti-hate literature is abolished". This might be then taken to mean nobody can be anti-Semitic. Or, suppose somebody is anti-Israel and is accused of being anti-Semitic because he is anti-Israel, can you take action in the courts? Well, you can; it seems to me you can take action in the courts under the laws of libel. You do not need an anti-hate bill to protect yourself in that respect. The laws of libel are there if your position is misrepresented. I am not one who favours at all a bill of rights written into the constitution.

[Interprétation]

rédiger de nouveau toute la constitution. Mais le Gouvernement canadien a espéré qu'il est possible d'arriver à un accord sur les droits fondamentaux, sur des affaires sur lesquelles il y a une si large unanimité d'opinion dans le pays, que ceci ne peut être considéré juste comme une philosophie politique particulière, mais est une expression véritable de l'unanimité des Canadiens sur des problèmes tout à fait fondamentaux.

**Le professeur Rothney:** J'ai remarqué que les pays qui ont des déclarations des droits de l'homme dans leur constitution sont ceux qui ont le moins de droits pour leurs citoyens, et les pays qui n'ont pas de déclaration de droits de l'homme dans leur constitution, mais simplement des lois, tels que la Grande-Bretagne, sont les pays dans lesquels il y a la plus grande part de liberté civile. Le fait qu'une déclaration des droits est écrite dans la constitution, comme je l'ai dit auparavant, indique ordinairement qu'il n'y a pas de confiance dans le pays que vos voisins respecteront vos droits. Le fait d'avoir écrit une déclaration des droits dans la constitution américaine bien entendu était une farce. Depuis la guerre civile les Américains ont tous eu ces droits en fait avant cela, garantis aux Noirs, etc. et cela ne signifiait rien du tout. C'est seulement lorsque les gens sentent d'une certaine manière que les droits seront observés. Maintenant, que oui ou non la question des droits civils doive appartenir exclusivement au domaine de la province est une affaire politique sur laquelle je n'ai aucune vue. Il se peut que les droits civils doivent être du domaine du Gouvernement fédéral, c'est quelque chose que je ne pense pas que vous puissiez éviter. Étant donné le sentiment dans la province de Québec, spécialement des gens de la province de Québec, je pense que les droits civils doivent demeurer, pour des raisons politiques, et non pour des raisons d'idéal, avec les provinces et que la manière dont les droits civils devraient être garantis alors est au moyen de lois faites par l'assemblée législative responsable, et non quelque chose écrit dans la constitution pour tous les temps. Vous ne pouvez légiférer sur les attitudes des peuples pendant tout le temps. Par exemple, en supposant que vous y écriviez que la littérature contre la haine est abolie, ceci pourrait être interprété comme voulant dire que personne ne peut être antisémite. Mais supposez que quelqu'un soit anti-israélien et soit accusé d'être antisémite, parce qu'il est anti-israélien, est-ce que vous pouvez prendre une mesure devant les tribunaux? Eh bien, vous le pouvez; il me semble que vous pouvez intenter une action devant les tribunaux en vertu des lois de diffamation. Vous n'avez pas



[Text]

[Interpretation]

besoin d'avoir une loi contre la haine pour vous protéger à ce sujet. Les lois de diffamation sont là, si votre position est mal représentée. Je ne suis nullement en faveur d'une déclaration des droits inscrite dans la constitution.

**The Chairman:** Mr. Hogarth.

**Le président:** Monsieur Hogarth.

**Mr. Hogarth:** Why do you differentiate between a bill of rights that is legislative, like the present Bill of Rights, and that piece of legislation entrenched in the constitution? Surely they are both just legislation. Admittedly, in the constitution it is of a very special kind.

I now will put my second question. How can you mention the general good feeling of people and the unwritten constitutional protective bill of rights in light of the recent major decision in the Drybone's case, where Mr. Drybones had to use that statute for his own protection to protect him from the tyranny of Parliament.

**Professor Rothney:** On the first point, when you write something into the constitution you are saying that here is something I aspire to, I do not think it exists, I am not very confident about, therefore I am going to put it in there, it is going to be for all time and no government or Parliament—even if the people of the country elect a parliament to represent them—is going to be able to change this. This means that you cannot adapt to new conditions as they arise. But if it is done by legislation, as it always has been done in countries like Britain, which have not had revolutions, but have broadened down through legislation, then when conditions change and new circumstances arise it is easy as anything to amend your bill of rights to make it apply to a new situation. We should not tie our hands to constitutions which are rigid. They have had too much experience of that in the United States.

On the second question, I feel terribly ignorant because I do not know a thing about the Drybones' case.

**Mr. Hogarth:** Mr. Drybones was arrested for intoxication and was levied a greater penalty by the statute under which he was arrested by virtue of the fact that he was an Indian. He raised the point that this was discriminatory legislation and contrary to the Bill of Rights. Now without that Bill of

**M. Hogarth:** Pourquoi faites-vous une différence entre une déclaration des droits qui est législative, comme le bill Rights actuel, cette sorte de loi incluse dans la constitution? Sûrement ils sont tous les deux également des lois. A ce qu'il paraît, dans la constitution c'est d'une loi très spéciale qu'il s'agit.

Je vais maintenant vous soumettre ma seconde question. Comment pouvez-vous mentionner le bon sentiment général des gens et la déclaration des droits protectrice non écrite dans la constitution à la lumière de la récente décision de l'affaire Drybones. M. Drybones a dû utiliser ce statut pour sa propre protection afin de se protéger de la tyrannie du Parlement.

**Le professeur Rothney:** Sur le premier point, lorsque vous inscrivez quelque chose dans la constitution, vous dites que c'est quelque chose à laquelle j'aspire, je ne pense pas qu'elle existe, je n'ai pas beaucoup de confiance en elle, c'est pourquoi je vais l'insérer dans la constitution c'est pourquoi elle va être pour tous les temps et aucun gouvernement ou parlement, même si les gens des pays élisent un parlement pour les représenter ne va pouvoir s'enlever cela. Ceci signifie que vous ne pouvez vous adapter à de nouvelles conditions au fur et à mesure qu'elles surgissent. Mais si cela est fait au moyen d'une loi, comme cela a toujours été le cas dans des pays comme la Grande-Bretagne qui n'ont pas eu de révolutions mais se sont élargis au moyen de lois, alors, lorsque les conditions changent et que de nouvelles circonstances apparaissent, il est très facile de modifier votre déclaration des droits pour faire qu'elle s'applique à une nouvelle situation. Nous ne devrions pas nous lier les mains à des constitutions qui sont rigides. On a trop d'expérience de cela aux États-Unis.

Une seconde question, je dois avouer que je suis terriblement ignorant, parce que je ne connais rien sur le cas Drybones.

**M. Hogarth:** M. Drybones fut arrêté pour ivresse et il reçut une plus grande pénalité par le statut envers lequel il a été arrêté, le fait qu'il était indien. Il a soulevé le point qu'il s'agissait là de loi discriminatoire, contraire à la déclaration des droits. Maintenant, sans cette déclaration des droits, il

[texte]

rights, without those entrenched rights in the statute, he would not have had the benefit of that defence.

**Professor Rothney:** My answer to that is that the Bill of Rights to which he appealed is a piece of legislation, and that is exactly what I am advocating.

**Senator Cameron:** And what is the difference.

**Professor Rothney:** The difference is that a piece of legislation can be amended any time by the people of Canada through their Parliament. They feel that it is outdated and want to change it, whereas if it is entrenched in your constitution you are stuck with it 50 years from now when conditions have changed and it is not working right.

**Mr. Hogarth:** Freedom of speech is a pretty good thing to be stuck with, is it not?

**Professor Rothney:** Yes, but you do not guarantee it by writing it into a constitution. Another example that probably everybody will agree with is the Soviet Constitution. It is the most liberal constitution in the world. It has all kinds of rights written into it.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, could I ask Professor just one short question?

**The Chairman:** Mr. McQuaid.

**Mr. McQuaid:** You set out, Professor—by the way, I agree with you—two fundamental conditions insofar as our constitution is concerned, one, that there must be a Parliament of Canada and, secondly, that there must be legislative assemblies. We heard a proposal this afternoon that possibly the time may come when we may have to do away, or at least we should do away with provincial legislative assemblies. What do you think of this idea?

**Professor Rothney:** And replace them with municipal assemblies?

It seems to me to be a very complicated and difficult kind of suggestion. Let us take the Province of Manitoba, which was being discussed. The majority of the people of Manitoba live in metropolitan Winnipeg. The majority of the members of the legislature, I presume—I have not counted them—should be from metropolitan Winnipeg. If the metropolitan urban point of view does not get represented in the legislature, where is it

[Interprétation]

droits figurant dans le statut, il n'aurait pas eu le bénéfice d'avoir recours à cette défense.

**Le professeur Rothney:** Ma réponse à cela est que la déclaration des droits à laquelle il a fait appel était un texte de loi et c'est exactement ce que je veux dire.

**Le sénateur Cameron:** Et quelle est la différence?

**Le professeur Rothney:** La différence est qu'un texte de loi peut être amendé chaque fois que les Canadiens par l'intermédiaire de leur Parlement estiment qu'il est périmé et veulent le changer tandis que s'il est incorporé dans votre constitution vous êtes bloqué avec lui pendant 50 ans quand les conditions ont changé et que cela ne fonctionne plus normalement.

**M. Hogarth:** La liberté de parole est une assez jolie chose pour qu'on soit bloqué avec, n'est-ce pas?

**Le professeur Rothney:** Oui, mais vous ne la garantissez pas par écrit dans une constitution. Un autre exemple avec lequel tout le monde sera d'accord me semble-t-il est la constitution soviétique. C'est la constitution la plus libérale du monde. On y a inscrit toutes sortes de droits.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, pourrais-je poser au professeur juste une brève question?

**Le président:** Monsieur McQuaid.

**M. McQuaid:** Vous avez établi, monsieur le professeur, et à cet égard je suis d'accord avec vous, deux conditions fondamentales en ce qui concerne notre constitution, une qu'il doit y avoir un Parlement pour le Canada et en second lieu qu'il doit y avoir des assemblées législatives. Nous avons entendu une proposition faite après-midi, suivant laquelle il est possible que l'époque arrive où nous devrons nous défaire ou nous devrions nous défaire des assemblées législatives provinciales. Que pensez-vous de cette idée?

**Le professeur Rothney:** Et les remplacer par des assemblées municipales?

Cela me semble être une suggestion très compliquée et très délicate. Prenons par exemple la province du Manitoba, qui a fait l'objet de la discussion. La majorité des gens du Manitoba vivent dans le Winnipeg métropolitain. La majorité des membres de la législature, je suppose, car je ne les ai pas comptés, devrait provenir du Winnipeg métropolitain. Si le point de vue urbain et métropolitain n'est pas représenté dans l'as-

[Text]

going to get represented? What is wrong with that system? I cannot see that the suggestion just referred to provides us with anything new—unless it means creating some new provinces. There is not need to create new provinces, unless we carve them out of Ontario and Quebec. Those are the two monsters. The others are small enough as they are.

**The Chairman:** Professor Rothney, I would like to thank you very much on behalf of the Committee. While I do not personally agree with your views on the bill of rights I think I can predict that at least the greater part of your remarks will have considerable influence on the Committee's deliberations, despite the fact that we have not been able to ask all the questions we would like to have asked. Your presentation has been a very fine one.

Mr. Arnett is not here, so we will go on to Mr. Osler. Will Mr. Osler come up, please.

• 1840

**Senator Cameron:** Mr. Chairman, may I just say we have been going five hours. I am sure the rest of you have read Mr. Osler's brief and I would like to congratulate him on it. It is a very interesting and clear-cut presentation. But if we are going to be of any use tomorrow when we have another long day, I would like to suggest, even at the risk of being a bit unfair to the remaining witnesses, that we keep it short.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have one other witness besides Mr. Osler. I think that Senator Cameron's suggestion is well made. I take it that it is meant not only for the witness but also for members of our Committee.

I would now like to call on Mr. Cam Osler, an economic consultant in the City of Winnipeg.

**Mr. Cam F. Osler (Economic Consultant, City of Winnipeg):** Thank you Mr. Chairman and members of the Joint Committee. I am here completely in a private capacity.

I will be very brief. I have been trying to find ways to be even briefer as the evening wears on.

My main objective is to point out what I feel is distinctive in this brief and then to give an opportunity for maybe one question, whatever the Chairman will allow.

[Interpretation]

semblée législative, où va-t-il être représenté? Qu'est-ce qui est erroné avec ce système? ne peux voir que la suggestion à laquelle je suis juste rapporté nous fournisse quelque chose de nouveau à moins qu'elle veuille la création de nouvelles provinces. Il n'y a pas besoin de créer de nouvelles provinces, moins de les créer à partir de l'Ontario et du Québec, celles-ci sont les deux monstres, les autres sont assez petites telles qu'elles sont.

**Le président:** Monsieur le professeur Rothney, je voudrais vous remercier beaucoup de la part du Comité. Si je ne fus pas d'accord personnellement avec vos opinions concernant la déclaration des droits, je pense que je peux prédire qu'au moins la plus grande partie de vos remarques auront une influence considérable sur les délibérations du Comité, en dépit du fait que nous n'avons pu vous poser toutes les questions que nous aurions voulu poser. Votre mémoire a été excellent.

M. Arnett n'est pas ici, aussi nous allons passer à M. Osler; je prie M. Osler d'avancer.

**Le sénateur Cameron:** Monsieur le président, la réunion a déjà duré cinq heures, je suis sûr que le reste d'entre vous ont lu le mémoire de M. Osler et j'aimerais le féliciter à ce sujet. C'est un mémoire très intéressant et bien représenté. Mais si nous voulons être d'utilité demain où nous aurons une autre longue journée, j'aimerais suggérer même à risque d'être un peu injuste envers les autres, moins qui restent, que nous soyons brefs.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous avons un autre témoin outre M. Osler. Je pense que la suggestion du sénateur Cameron est à propos. Il me semble qu'elle est faite non seulement pour le témoin mais également pour les membres de notre Comité.

J'aimerais maintenant entendre M. Osler, expert en économie pour la cité de Winnipeg.

**M. Cam. F. Osler (Expert en économie, Ville de Winnipeg):** Merci, monsieur le président et messieurs les membres du comité conjoint. Je comparais ici d'une manière entièrement privée.

Je serai très bref. J'ai même essayé de trouver des moyens d'être encore plus bref comme la soirée se rapproche.

Mon principal objectif consiste à souligner ce qui selon moi distingue ce mémoire et ensuite de donner la possibilité de me poser peut-être une question, comme le président le voudra.



[Texte]

The objective of the brief is to pose and answer one question. The question is this: Given that Canada is a federal country and assuming it should remain a federal country, do the regions of Canada have adequate and just political power within Canada's federal Parliament? The brief suggests that the answer is "no". It suggests that a solution could be found in the case of an elected Senate with a redistribution, a reconstitution and perhaps a redefinition of its powers. The brief deals mostly with what Senator Grosart earlier referred to as the background rationale for making such a suggestion. I will not go through that rationale with you now because it is in the brief. Many other people have presented it in different ways this afternoon. There is no need to go over old ground.

[I am assuming that Canada is a bilingual country, a multicultural one, not a bicultural country but a multicultural country. Although a bill of rights is not essential, I think there should be one in the constitution. My main reason is purely political. In a diverse country to pull people together you probably have to outline the rights in a bill of rights so everybody can see them because they all come from different backgrounds. If they were all from the same culture and they lived in the same region—for example, the case of some parts of the British Isles we probably would not have to do that.

The next point would be in the context of urban society. Granted the constitution has to reflect the urban nature of modern Canada, there are different urban regions. Therefore I will go back to the question of regional power within the central government, even if you are dealing properly with the provinces, the municipalities and everything else. Vancouver problems as an urban area are quite distinct from Toronto's in some aspects, quite distinct in the aspect of its culture vis-à-vis Montreal, distinct in the aspect of its economic interests in particular.

Finally, I would point out a very definite assumption—the desire for a very strong central parliament; a desire to resist the tendency to balkanize power between provincial parliaments; a desire to make the federal parliament unequivocally the spokesman for the people of Canada and for the people of the regions.

[Interprétation]

L'objectif du mémoire est de poser et de répondre à une question. La question est celle-ci : étant donné que le Canada est un pays fédéral et qu'il doit rester un pays fédéral, est-ce que les régions du Canada ont un pouvoir adéquat et juste du point de vue politique dans le cadre du Parlement fédéral canadien? Le mémoire suggère que la réponse est : non. Il laisse entendre qu'une solution pouvait être trouvée dans le cas d'un Sénat élu avec une redistribution, une reconstitution et peut-être une redéfinition de ses pouvoirs. Le mémoire s'occupe principalement de ce que le sénateur Grosart a qualifié précédemment de raison d'être de fonds pour faire une telle suggestion. Je ne veux pas étudier cette raison d'être avec vous maintenant parce qu'elle est contenue dans le mémoire. Beaucoup d'autres gens l'ont présenté de différente manière cet après-midi. Il n'y a aucune nécessité de revenir sur un terrain déjà battu.

Je pars du principe que le Canada est un pays bilingue, un pays contenant de nombreuses cultures et non un pays contenant deux cultures mais un pays en contenant plusieurs. Quoiqu'une déclaration des droits ne soit pas fondamentale, je pense qu'il devrait y en avoir une dans la constitution. Ma principale raison est purement politique. Dans un pays aussi divers pour que les gens soient maintenant ensemble, vous devez probablement esquisser les droits dans une déclaration des droits de l'homme de quelque manière que chacun puisse les voir parce qu'ils viennent tous de différents arrière-plans. S'ils étaient tous de la même culture, et s'ils vivaient dans la même région—par exemple, le cas de certaines parties des îles britanniques—nous n'aurions probablement pas à faire cela.

Le point suivant a trait au contexte de la société urbaine. Étant donné que la compétition doit refléter la nature urbaine du Canada moderne, il y a différentes régions urbaines. Aussi, j'en reviens à la question du pouvoir régional dans le cas du gouvernement central, même si on s'occupe convenablement des provinces, des municipalités et de toute autre chose. Les problèmes de Vancouver en tant que zone urbaine sont tout à fait distincts de ceux de Toronto sous plusieurs aspects, tout à fait distincts sous l'aspect culturel par rapport à Montréal, distincts sous l'aspect de ses intérêts économiques en particulier.

Finalement, je voudrais souligner une idée très définie,—le désir qu'on a d'un parlement central très fort; un désir visant à résister à la tendance de balkaniser le pouvoir entre les parlements provinciaux; un désir de rendre le parlement fédéral sans équivoque le porte-parole des Canadiens et des gens de ces régions. Je désire un parlement fédéral qui représente d'une manière adéquate les

[Text]

The history of Canada did not allow for this at the time when the constitution was made. I have outlined the reasons for that in the brief. If you look at the history of 1867, the federal parliament that came out was not one concerned with giving adequate political power to the regions in Ottawa. The result today is that 61 per cent of your MP's in Ottawa come from Ontario and Quebec. You only have 48 per cent of your senators coming from Ontario and Quebec. You have 24 per cent coming from the West. Actually, we have less represented in the Senate than we are in the House of Commons. That I would suggest raises a very prominent question as to what is wrong with our central institution. If it is meant to represent regions, the Senate should be representing the regions according to most federal thinking across the world. The West is the most underpopulated part of the country. We have fewer representatives percentage-wise in the Senate than we do in the House of Commons. Something is wrong.

The proposals starting on page 22 of the brief are to give more regional representation or to add regions in the Senate. I do not think that the four regions are adequate. It is a myth to talk about the West as being one region. We should add members particularly from the West in order to compensate for this problem. Perhaps Western Canada together with the Yukon and Northwest Territories should be assured of half of the Senate seats, that is one suggestion. An alternative, perhaps more practical, is outlined which would guarantee each province a maximum of 10 senators and a minimum equal to the number of members they have in the House of Commons today. And the only thing that might not be clear in the actual text is that the minimum always has to be an even number.

If you had three members in the House of Commons from a province, the proposal says the number shall be four in the Senate. It shows you there the results of that type of suggestion. It is a very flexible suggestion although not my own. If the Yukon and Northwest Territories grow and if the Maritimes were to grow, their Senate representation could grow. I think we have to allow for that in a constitution. It is not rigid saying: "Thou shalt have two senators from the Yukon until the next time the constitution is amended." It also does meet my fundamental

[Interpretation]

régions afin qu'il n'y ait pas de questions préventions régionales dans la nature de l'institut.

L'histoire du Canada n'a pas permis ceci l'époque où la Constitution a été établie. J'ai esquissé les raisons de cela dans le mémoire. Si vous examinez l'histoire de 1867, le Parlement canadien qui fut constitué n'était pas un parlement intéressé à donner des pouvoirs politiques adéquats aux régions à Ottawa. Le résultat aujourd'hui est que 61 p. 100 des députés à Ottawa viennent de l'Ontario et du Québec. Vous avez seulement 48 p. 100 de sénateurs qui viennent de l'Ontario et du Québec. Vous en avez 24 p. 100 qui viennent de l'Ouest. Actuellement, nous avons une représentation plus faible au Sénat que nous en avons à la Chambre des communes. Cela soulève donc une question fondamentale, à savoir qu'est-ce qui ne va pas avec notre institution centrale. Si elle doit représenter les régions, le Sénat devrait représenter les régions et suivant la manière de penser la plus fédérale du monde. L'Ouest est la partie la moins peuplée du pays. Nous avons moins de représentants en pourcentage au Sénat que nous en avons à la Chambre des communes. Il y a quelque chose qui fonctionne mal.

Les propositions qui débute à la page 22 du mémoire, sont de donner une représentation plus régionale ou d'ajouter des régions au Sénat. Je ne pense pas que quatre régions soient adéquates. C'est un mythe de parler du West comme s'il s'agissait d'une région. Nous devrions ajouter des députés provenant particulièrement de l'Ouest afin de compenser ce problème. Peut-être que le Canada occidental avec le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest devraient être assurés de la moitié des sièges au Sénat, c'est une suggestion. Une autre, peut-être plus pratique, est de garantir à chaque province un maximum de 10 sénateurs et un minimum égal au nombre de députés qu'ils ont dans la Chambre des communes aujourd'hui. Et la seule chose qui pourrait ne pas être claire dans ce contexte actuel est que le minimum doit toujours être un nombre pair.

Si vous avez trois députés dans la Chambre des communes venant d'une province, la proposition dit que le nombre devrait être quatre au Sénat. Cela vous montre là les résultats de ce genre de suggestion. C'est une suggestion très souple quoique non de mon gré. Si le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest se grandissent et si le Maritimes devaient se grandir, leur représentation au Sénat pourrait croître. Je pense que nous devons prévoir cela dans la Constitution. Ce n'est pas rigide, il ne s'agit pas de dire: «vous aurez deux sénateurs du Yukon jusqu'au prochain amendement»

[texte]

terion which is that the regions be given much greater representation in one of the two houses, namely the Senate.

I favour the election of Senators. I reject appointing either by provinces or by the federal government. I reject appointment by the House of Commons is elected on the basis of population. I reject appointment by provincial premiers, as not being consistent with my over-riding criterion that the Government of Canada should be elected by the people and the region and should be the firm sole spokesman on national issues. I do not want to get provincial politics mixed into this which it inevitably would if men were appointed by premiers and therefore responsible to premiers.

My next point is cabinet responsibility. In our system, we want to have the cabinet responsible to the Chamber which is quite different than the presidential system. I am quite prepared to say that cabinet should be responsible only to the House of Commons and not to the Senate to avoid any possible confusion. I am quite prepared to say that the cabinet should be responsible to the House of Commons in a very limited sphere only, namely money bills and specific votes of confidence and nothing else. If the House of Commons was to defeat a cabinet measure in another area, it would not constitute a want of confidence. The Senate therefore, could not possibly get into conflict with the House of Commons on a question of whether or not they have confidence in the cabinet.

The next suggestion is that the House of Commons should have paramount authority in the area of raising money. All bills to raise money would originate in the House of Commons and the House of Commons would have the final say over them. The Senate would not be allowed in the constitution to move a vote of want of confidence in the government or to vote on such a motion.

I do not suggest any other legal paramountcy between the two houses. I do not suggest that the Senate should have a specified legal minimum of powers. Because it is going to be an elected Senate, it is going to have more power obviously in terms of its prestige. People

[Interprétation]

la Constitution». Ceci satisfait également mon critère fondamental qui est que les régions reçoivent davantage des représentations dans l'une des deux chambres, à savoir le Sénat.

Je suis en faveur de l'élection de sénateurs. Je rejette leur nomination soit par les provinces ou par le gouvernement fédéral. Je rejette la nomination par le gouvernement fédéral pour la raison évidente qu'il ne représente pas les régions, étant donné que la Chambre des communes est élue sur la base de la population. Je rejette la nomination par les premiers ministres des provinces, comme n'étant pas compatible avec mon critère global à savoir que le gouvernement du Canada devrait être élu par le peuple et que les régions devraient être le porte-parole ferme et unique sur les problèmes nationaux. Je ne veux pas mêler la politique provinciale à ceci, ce qui serait inévitablement le cas si des gens étaient nommés par les premiers ministres, et donc responsables devant les premiers ministres.

Mon prochain point est la responsabilité du Cabinet. Dans notre système, nous voulons que le Cabinet soit responsable devant la Chambre, ce qui est tout à fait différent du système présidentiel. Je suis tout à fait prêt à dire que le Cabinet devrait être responsable seulement devant la Chambre des communes, et non devant le Sénat pour éviter toute confusion possible. Je suis également prêt à dire que le Cabinet devrait être responsable devant la Chambre des communes dans un secteur très limité seulement, à savoir les projets de loi monétaires et les votes spécifiques de confiance et rien d'autre. Si la Chambre des communes devait faire échouer une mesure du Cabinet dans un autre secteur, cela ne constituerait pas un manque de confiance. Le Sénat donc, ne pourrait entrer en conflit avec la Chambre des communes sur la question de savoir si oui ou non il a la confiance dans le Cabinet.

La suggestion suivante est que la Chambre des communes devrait avoir une autorité fondamentale dans le secteur de la perception d'argent. Tous les projets de loi destinés à percevoir de l'argent auraient leur origine dans la Chambre des communes et la Chambre des communes aurait le mot final à dire en ce qui les concerne. Le Sénat ne serait pas autorisé dans la Constitution à proposer un vote de manque de confiance en le gouvernement ou à voter sur une telle motion.

Je n'envisage pas aucune autre autorité juridique entre les deux Chambres. Je ne propose pas que le Sénat doive avoir un secteur juridique spécifié de pouvoir. Parce que s'il doit être un sénat élu, il doit avoir plus de pouvoirs manifestement en terme de prestige. Les gens



## [Text]

accept elected people more than they do appointed people despite the worth of many of the appointed people who are there now and despite the great deal of good work they have been doing recently. I am not suggesting we define a series of powers for the Senate and for the House. I agree that this would lead to endless running to the Supreme Court of Canada to seek legal clarification as to who is working within their competence. I suggest only one area where there be paramountcy. It would relate to the House of Commons only and that is in the raising of money and in votes of confidence.

I do suggest however that by convention there should be a distinct role for each house. The distinction I am suggesting is that the Senate should concentrate upon the regional issues, perhaps domestic issues of the country, such as pollution, transport, agriculture, natural resources and regional development. The House should concentrate on the broader national issues that affect the people, war, social security, social welfare, labour legislation, et cetera. The only way I can see this convention working itself out is that the minister responsible for each of these affairs would report to the Senate in one case and to the House in the other case and would initiate legislation in one of the two houses. By that means you would give one house, by convention, primary interest and primary competence in certain fields.

Other than that, I am afraid that my conviction lead me to say that both Houses have to have equal legal power if you are going to have a federal state in which the people of the regions are represented in Ottawa and the people, "rep by pop basis," of Ontario and Quebec are represented in Ottawa. I do not see any way of making one side of that coin more powerful than the other side without denying an essential point of federalism which is to find a way, in the central government, to give adequate representation to the regions of the country and to the population base.

I see this as the history of federalism. I do not see it as ever having been enacted properly in Canada. That is the gist of what I am getting at here. I hope it is of some use to the deliberation of the Committee. It is not only my own work. It is the result of three or four years of work in which a number of people have probably contributed most of the ideas. My only service to you today has been to try

## [Interpretation]

acceptent les gens élus plus facilement que ne le font des gens qui ont été nommés à poste en dépit de la valeur de beaucoup de gens qui ont été nommés qui sont là maintenant et en dépit du bon travail qu'ils ont fait récemment. Je ne propose pas que nous définissions une série de pouvoirs pour le Sénat et pour la Chambre. Je suis d'accord que cela aboutirait à avoir recours d'une manière continue à la Cour suprême du Canada pour rechercher des éclaircissements juridiques quant aux personnes qui travaillent dans leurs compétences. Je suggère seulement un secteur où il devrait y avoir primauté. C'est se rapporte à la Chambre des communes seulement et c'est dans la perception de fonds et les votes de confiance.

Je suggère toutefois que par convention il y ait un rôle distinct pour chaque chambre. La distinction que j'envisage est que le Sénat devrait se concentrer sur les problèmes régionaux, peut-être les problèmes domestiques du pays tels que la pollution, le transport, l'agriculture, les ressources naturelles et le développement régional. La Chambre devrait se concentrer sur les problèmes nationaux vastes qui touchent le peuple: la guerre, sécurité sociale, le bien-être social, la législation sur le travail, etc. Et la seule manière dont on peut voir cette convention travailler est que le ministre responsable pour chacune de ces affaires fasse un rapport au Sénat dans un cas et à la Chambre des communes dans l'autre cas et prenne l'initiative d'une loi dans l'une des deux chambres. Ainsi on donnerait à chaque chambre, par convention, un intérêt et une compétence primaire dans certains secteurs.

Outre cela, je dois dire que mes convictions m'amènent à dire que les deux chambres doivent avoir un pouvoir juridique égal si l'on veut avoir un état fédéral dans lequel les gens des régions soient représentés à Ottawa et les gens de l'Ontario et du Québec soient représentés à Ottawa. Je ne vois aucun moyen de rendre une face de la pièce plus puissante que l'autre sans renier un point essentiel du fédéralisme qui est de trouver une manière, dans le gouvernement central, de donner une représentation adéquate aux régions du pays et à la marche de la population.

Je vois ceci comme l'histoire du fédéralisme. Mais je ne le vois pas comme ayant déjà été appliqué convenablement au Canada. C'est là où je veux en venir. J'espère que cela sera de quelque utilité aux délibérations du Comité. C'est non seulement mon propre travail, c'est le résultat de trois ou quatre années de travail au cours desquelles un bon nombre de personnes ont probablement

texte]

put them together to give them to you in a package. I hope it has been of some use.

Thank you very much for waiting so long to hear the views and for being here in the first place. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you Mr. Osler for a thoughtful and very provocative presentation. Senator Cameron wants to question you.

**Senator Cameron:** Mr. Chairman, I am going to restrict my natural inquisitive tendencies to the absolute minimum. First of all, I would like to compliment Mr. Osler on a very thoughtful and interesting brief. I am delighted that this has come from a young man.

Does he think the ideas expressed in this brief represent the thinking of a substantial proportion of the young people in the West today? I am speaking specifically with respect to the proposal about an elected Senate.

**Mr. Osler:** I cannot offer anything more than an observation relative to Manitoba. I have noticed one thing about this concept. Ten years ago you could not even get a hearing anywhere, young or old.

Most of our young people are probably more brainwashed than the older generation. They have gone through school and have been told about how great our system is and how distinct it is from America and therefore, it should never change it.

In the last year to six months, it has been fantastic to see how many people have come forward and said: "I have got a wonderful idea, an elected Senate". This again is across generations. There is only one discouraging point in my direct answer to your question. This is in Manitoba in particular. I do not think it has travelled all the way through the West yet. I think there is a certain undercurrent here in Manitoba because the idea is being presented only by some people who thought about it. It is growing and I am very encouraged by that. The only opposition I did have at one meeting was from a university group. We had a long debate and I think they are going along with it to a large extent now.

Frankly I do not think the young people are any more in favour of the idea per se than anybody else is. Sometimes I suspect they are more brainwashed by the history they have been taught than some of the older genera-

[Interprétation]

contribué. Mon seul service envers vous aujourd'hui a été d'essayer de rassembler toutes ces années ensembles et de vous les fournir en bloc. J'espère que cela a été de quelque utilité.

Je vous remercie beaucoup d'avoir attendu si longtemps pour entendre mes vues et pour être venus ici en premier lieu. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, monsieur Osler pour votre exposé bien pensé et même stimulant. Le sénateur Cameron désire vous poser des questions.

**Le sénateur Cameron:** Monsieur le président, je vais limiter mes tendances naturelles à la curiosité au strict minimum. Tout d'abord, j'aimerais féliciter M. Osler de son mémoire très intéressant. Je suis enchanté que celui-ci provienne d'une jeune personne.

Pense-t-il que les idées exprimées dans ce mémoire représentent la pensée d'une proportion importante des jeunes gens dans l'Ouest aujourd'hui? Je pense d'une manière spécifique à la proposition concernant un sénat élu.

**M. Osler:** Je ne peux me livrer à autre chose qu'à une observation relative au Manitoba. J'ai remarqué une chose au sujet de ce concept. Il y a quatre ans, vous ne pouviez même pas obtenir une audience quelque part, des jeunes comme des vieux. La plupart de nos jeunes gens ont probablement été soumis à un lavage de cerveau plus intensif que la vieille génération. Ils sont passés par l'école et on leur a dit combien grand est notre système et combien distinct il est de l'Amérique et dont que nous ne devrions jamais le changer.

Au cours des douze à six derniers mois, il a été fantastique de voir combien nombreux sont les gens qui sont venus et qui nous ont dit: «J'ai une idée merveilleuse, qu'on élise le Sénat». Il y a seulement un point décourageant pour une réponse directe à votre question. Ceci est au Manitoba en particulier. Je ne pense pas que cela ait pénétré l'Ouest encore. Je pense qu'il y a un certain courant au Manitoba parce que l'idée est présentée ici par certaines personnes qui y ont pensé. Elle est en expansion et je suis très encouragé par ce fait. La seule opposition que j'aie eu à une réunion provient d'un groupe universitaire. Nous avons eu un long débat et je pense que maintenant ils vont aller d'un autre sens jusqu'à un large point.

Franchement, je ne pense pas que les jeunes gens soient plus en faveur de l'idée en soi que personne d'autres. Il y a des fois où je suppose qu'ils ont été soumis davantage à un lavage de cerveau par l'histoire qu'on leur a

[Text]

tion. For example, the biggest fight that the young people put up was you cannot destroy the House of Commons this way. You have got to have "rep by pop". I just do not buy that that is the only way you run a federal country. I do not think that you are going to find that the 18-year-old and over per se is the backbone of this idea. Maybe I am wrong. I hope I am wrong but I am being honest.

**Senator Cameron:** I would just like to say that this proposal coincides with a great deal that I have been hearing in the last two or three years about reform of the Senate. My conviction is that the idea of an elected Senate is growing. It is one that philosophically appeals to me personally. However, I recognize a great number of difficulties in the way.

I feel that such a proposal is likely to be rejected in the present House of Commons and in the present Senate. I think that is the consensus at the present time, I think it is a very valuable viewpoint to put forward and one which I suspect will meet with increasing support and response.

With that, Mr. Chairman, I am going to leave it to others to go into the very interesting proposals as to how this might work out in practice. It is going to be exceedingly difficult, more difficult than you make it appear in your proposals. Nevertheless, I think we are grateful to you, both as a young Canadian and as a person who has the future in your bones for making this very thoughtful proposal.

**Mr. Osler:** I just omitted to point out one area. I will probably leave it to be tabled with the Committee. It is a background article to do with the detail of election. One gentleman has pointed out you could have terms but why buy the American precedent of making them statutory for a certain number of years. Why not have it that every two Parliaments, a senator must be re-elected? It could be six months in the case of a really weird situation. It could be seven or eight years in the case of a more normal situation. Why not have your Senate districts co-terminus with your federal MP's districts so you do not get into confusion. I will leave the article with you but I thought the man's ideas vis-a-vis some of the technical problems were interesting and perhaps more adaptable to our system of government than the holus-bolus adoption of American ideas.

[Interpretation]

enseignée que ceux de la vieille génération. Par exemple, le plus grand combat livré par les jeunes était que vous ne pouvez détruire la Chambre des communes de cette manière. Vous devez avoir «une représentation d'après la population.» Je ne parie pas que ceci soit le seul moyen de diriger un pays fédéral. Je pense pas que l'on va trouver que le jeune homme de 18 ans et plus en soi est à la base de cette idée. Peut-être que je me trompe. J'espère que je me trompe mais je suis tout fait honnête.

**Le sénateur Cameron:** J'aimerais vous dire que cette proposition coïncide avec une grande partie de ce que j'ai entendu au cours des deux ou trois dernières années concernant la réforme du Sénat. Ma conviction est que l'idée d'un sénat élu va en se développant. C'est une conception qui du point de vue philosophique m'attire personnellement. Toutefois, je reconnais qu'il y a beaucoup d'obstacles sur la route.

Je pense que cette proposition a de fortes chances d'être projetée dans la Chambre des communes actuelle et dans le Sénat actuel. Je pense que c'est unanimité à l'heure actuelle; je pense que c'est un point de vue très estimé à mettre en avant et à qui trouvera un accueil et un accueil croissant.

Sur cela, monsieur le président, je vais laisser à d'autres le soin d'exposer les très intéressantes propositions tendant à montrer comment cela pourrait fonctionner en pratique. Cela va être extrêmement très difficile, pas facile que vous ne le laissez paraître dans vos propositions. Néanmoins, je pense que nous vous sommes reconnaissants, à la fois comme jeunes canadiens et comme personnes qui à l'avenir devant lui pour faire cette proposition très intéressante.

**M. Osler:** J'ai juste oublié de souligner un domaine. Je le laisserai probablement être déposé au Comité. C'est un article fondamental qui a affaire avec le détail de l'élection. Quelqu'un a indiqué qu'on pourrait avoir des termes, mais pourquoi utiliser le précédent américain qui consiste à les rendre statutaires pendant un certain nombre d'années. Pourquoi ne pas faire que tous les deux parlements, un sénateur doit être réélu? Cela pourrait prendre six mois dans le cas d'une situation réellement bizarre. Cela pourrait prendre sept à huit ans dans le cas d'une situation plus normale. Pourquoi ne pas faire correspondre vos districts de sénateurs avec vos districts de députés fédéraux, afin de ne pas créer de confusion. Je vous laisserais l'article, mais j'ai pensé que les idées de l'homme vis à vis de certains des problèmes techniques étaient intéressantes et peut-être plus adaptables à notre système de gouvernement que l'adoption en toute hâte d'idées américaines.



[arte]

**Senator Cameron:** May I just comment, Mr. Chairman? To me the suggestion of a six-year term would make this into the greatest political pork barrel of our times.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I would like on your behalf to thank Mr. Osler. Senator Cameron has already done it better than I can. I would like on behalf of the whole Committee to reiterate our thanks to him.

900

Would you please come up, Mr. Krueger. While Mr. Krueger is coming up I would ask that we recess for a moment while a picture is taken.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am not for the last several cases asked comments from the floor, but after Mr. Krueger has spoken I will once again allow anyone on the floor to make a comment. Our last witness, ladies and gentlemen, is Mr. Leonard Krueger of Winnipeg.

**Mr. Leonard Krueger, B.A. (Winnipeg):** Mr. Chairman and members of the Committee, I am somewhat nervous. The biggest word in the English language is "predestination". I am hoping that I would be the first speaker on Thursday morning, but in the wisdom of the experienced Secretary, Mr. Kirby and the Chairman, Mr. MacGuigan, by clairvoyance, they must have decided that I should speak last. I wish to thank them for giving me the opportunity to be the last speaker.

As I am the last speaker, please forget what the illiterate professors have told you. In my travels through many countries on three continents, I still have to find a professor who can give me the English word for Montreal or how to cut a pie into five equal pieces.

Now I have a speech of only one sheet. It has 6 points, 60 lines and 600 words. Every word has the weight of 10,000 tons of dynamite. In my last speech on the South Indian problem when I had ended the building of a dam on the South Indian Lake, the Indians up there understood me and it was the Indian who defeated the last provincial government. God help you people in the Senate at the next election when I am through speaking.

Mr. Chairman, perhaps I should say a word about my personal history before I read my

[Interprétation]

**Le sénateur Cameron:** Puis-je juste faire un commentaire, monsieur le président? Pour moi, la suggestion d'un terme de six ans transformerait ceci en l'un des plus grands saloir politique de notre époque.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je désire en votre nom remercier M. Osler. Le sénateur Cameron l'a déjà fait que je ne le puis. Je désire au nom de tout le Comité lui exprimer de nouveau nos remerciements.

Voulez-vous avancer, monsieur Krueger. Entretiens, je demanderais que nous suspendions la séance un instant pendant que l'on prend une photo.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le fait qu'après que plusieurs des derniers témoins aient parlé, je n'ai pas demandé à des membres de l'assistance de faire des remarques, mais après que M. Krueger ait pris la parole, je permettrai à nouveau à n'importe quel membre de l'assistance de faire une remarque. Mesdames et messieurs, notre dernier témoin est M. Leonard Krueger de Winnipeg.

**M. Leonard Krueger, B.A. (Winnipeg):** Monsieur le président et messieurs les membres du Comité, je suis un peu nerveux. Le mot le plus important de la langue anglaise est le mot «prédestination». J'espérais être le premier à prendre la parole jeudi dernier à la séance du matin, mais dans sa sagesse le secrétaire expérimenté M. Kirby et par clairvoyance le président, M. MacGuigan, ont dû décider que je serais le dernier à parler. Je tiens à les remercier de m'avoir donné l'occasion d'être le dernier à prendre la parole.

Comme je suis le dernier à m'adresser à vous, je vous prierais d'oublier ce que les professeurs illettrés vous ont dit. Au cours de mes voyages à travers plusieurs pays de trois continents, je n'ai pas encore trouvé un professeur pouvant me donner la traduction anglaise de Montréal ou comment couper une tarte en cinq morceaux de même grosseur.

Or j'ai un exposé d'une page, qui comporte six questions, soixante lignes et six cents mots. Chaque mot a le poids de 10,000 tonnes de dynamite. Dans mon dernier discours sur les bords du Lac indien du Sud lorsque j'eus achevé la construction d'un barrage sur le Lac indien du Sud, les Indiens des Territoires du Nord m'ont compris et c'est leur vote qui a causé la défaite du dernier gouvernement provincial. Dieu vous aide aux prochaines élections, vous les membres du Sénat, lorsque j'aurai terminé mon exposé.

Monsieur le président, peut-être que je devrais dire quelques mots au sujet de moi-

## [Text]

speech. I am sorry I cannot speak French, but I am biracial, multiracial. My grandfather was seven feet tall, one of the last teutonic giants in Germany. One day he put all his belongings in the wheelbarrow and pushed it into Warsaw, Poland. My father was born in Warsaw; I was born in the Ukraine. My parents settled south of Thornhill in 1911. Within a few years my father died young from bad water and for 40 years I have talked about bringing water into the small towns so nobody else would die from bad water. So I am the waterbug. I wanted a dam built in Saskatchewan in 1929; Mr. Roblin finished it.

**An hon. Member:** On a point of order.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, I wonder if you would be a constitutional bug right now.

**Mr. Krueger:** I shall try to proceed. Oh, yes, one more thing. Out of respect for our athletic the Right Hon. Prime Minister Pierre Trudeau who said, "smoking is a despicable habit", would you people please refrain from smoking when I am speaking.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, I am afraid I cannot allow you to establish the rules for the Committee. We have our own rules and smoking is permitted.

**Mr. Krueger:** You should show some consideration for the women in this room who do not smoke. You are very selfish.

I have six points and there are some enclosures. I will explain these enclosures as I go along. As a naturalized Canadian citizen who has never been a paying member of any political party but who has always voted for the candidate who did not patronize the tobacco and alcohol industries, I feel that the basic principle that confronts any nation in formulating its Constitution can be detected in the realization that by learning something new every day we discover that the whole of life's span is a school. This we learn by watching chickens who pick the ground in search for food from sunrise till sunset.

Permit me to list several constitutional problems that will usher in the dawn of world government. In my travels I discovered the language problem. In my travels through

## [Interpretation]

même avant de lire mon exposé. Je m'excuse de ne pouvoir parler français mais j'appartiens à deux races, à plusieurs races même. Mon grand-père avait sept pieds, c'était l'un des derniers géants allemands. Un jour il a mis tous ses effets dans une boîte et l'a poussée jusqu'à Varsovie en Pologne. Mon père est né à Varsovie, et je suis né dans la Ukraine. Mes parents se sont établis au sud de Thornhill en 1911. Au bout de quelques années mon père est mort jeune des effets de l'eau polluée et pendant 40 ans j'ai parlé de l'adduction de l'eau aux petites villes afin qu'une personne d'autre ne meure des effets de l'eau polluée. Aussi je suis un fanatique de la purification de l'eau. Je voulais qu'un barrage soit construit dans la Saskatchewan en 1929, mais Mr. Roblin l'a achevé.

**Une voix:** Je veux faire un appel à l'ordre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, je me demande si actuellement vous n'êtes pas un fanatique des questions constitutionnelles.

**M. Krueger:** J'essaierai de poursuivre, mais, autre chose, par respect pour notre athlétique premier ministre, le très honorable Pierre Trudeau qui a dit que: «fumer est une habitude détestable», pourriez-vous vous abstenir de fumer lorsque je parle?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, je ne peux pas vous permettre d'établir les règlements pour notre Comité. Nous avons nos propres règlements et il est permis de fumer.

**M. Krueger:** Vous devriez montrer une certaine considération pour les femmes se trouvant dans cette salle et qui ne fument pas. Vous êtes très égoïstes. J'ai six points à traiter et il y a certaines digressions. J'expliquerai ces digressions à mesure que je parle. Tant que citoyen canadien naturalisé qui n'a jamais été un membre payant d'aucun parti politique mais qui a toujours voté pour le candidat qui n'était pas en faveur de l'industrie du tabac et de l'alcool, je pense que le principe fondamental auquel se heurte toute nation formulant sa Constitution peut être discerné dans la réalisation qu'en apprenant quelque chose de nouveau chaque jour nous découvrons que la vie est une école. Nous apprenons ceci en observant les poulets qui picotent le sol à la recherche de nourriture du lever jusqu'au coucher du soleil.

Permettez-moi de citer la liste de plusieurs problèmes constitutionnels qui annonceront le début d'un gouvernement mondial. Au cours de mes voyages j'ai découvert les problèmes

[texte]

Europe and both North and South America I turned that a nation must be unilingual and not multilingual. Hence we must drop the imagination that Canada is bilingual. The British North America Act states that settlers are permitted to retain their mother tongue and private religion, but the British North America Act does not stress that the military conquerors, the English people, must learn to speak French. Oh, no. The British North America Act does not say that the judge in a court must speak French. You have the privilege to use an interpreter; that is British justice. I am glad about that.

When my father settled here in Canada, my father could speak five languages, but he gave me only one advice—two: oh, I never forget to pray—“speak English”, said my father, and speak English. I try to anyway. In my opinion the French language is a jumble of words with no logical sequence.

I have stated that my grandfather was seven feet tall. Well, I asked my uncle, why is he so short. “Oh, Leonard, back in history a French lady got into our family from Alsace-Lorraine”. I have here a letter from cet homme avec le nez grand, the man with the big nose, President de Gaulle.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, may I ask you to continue with the reading of your brief.

**Mr. Krueger:** I have a letter here from the Governor of New York State, Nelson Rockefeller, 43 of whose bodyguards were shot during his visit to South America. I will explain as I go along.

The French language, in my opinion, is a jumble of words with no logical sequence. The English mind first perceives the colour: I see the red carpet, the black hat. In the French language it is the reverse; *chapeau noir*, hat black. That is all right in poetry, not in English speech. I am part Frenchman; I speak as part Frenchman.

Now the clauses of religious and linguistic freedom give us all an opportunity to pray and sing at home or in church where parents should shoulder the family responsibility for raising a child. I should mention that I am a member of the Lutheran Church. My younger sister has been the organist for 45 years. I wonder who will play the organ when they bury her body from the church for the last time. The Lutherans do not understand me.

[Interprétation]

des langues. Au cours de mes voyages à travers l'Europe et les Amériques du Nord et du Sud, j'ai découvert qu'une nation doit être unilingue au lieu d'être polyglotte. De ce fait nous devrions écarter l'idée que le Canada soit bilingue. Dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique il est stipulé que les colons avaient la permission de conserver leur langue maternelle et leur religion, mais dans ce même Acte il n'est pas prévu que les conquérants militaires, à savoir les Anglais, devaient apprendre à parler français. Oh! non, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne prévoit pas qu'un juge doit parler français au tribunal. Vous avez le privilège d'engager un interprète, c'est la justice britannique. J'en suis satisfait.

Lorsque mon père s'est établi ici au Canada, il pouvait parler cinq langues mais il m'a donné un seul conseil, en fait deux: Je n'oublie jamais de prier, «parle anglais» m'a dit mon père et je parle anglais, en tout cas j'essaie de parler cette langue. A mon avis, la langue française est un amas de mots sans suite logique.

J'ai dit que mon grand-père avait sept pieds. Eh bien! j'ai demandé à mon oncle pourquoi j'étais si court. «Oh! Léonard, dans le passé une Française originaire d'Alsace-Lorraine est entrée dans notre famille». J'ai ici une lettre de cet homme avec le grand nez, le président de Gaulle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, puis-je vous demander de continuer à lire votre mémoire.

**M. Krueger:** J'ai ici une lettre du gouverneur de l'État de New-York, M. Nelson Rockefeller, 43 de ses gardes du corps ont été abattus durant sa visite en Amérique du Sud. Je vous donnerai des explications à mesure que je poursuis. A mon avis, la langue française est un amas de mots sans suite logique. L'esprit anglais perçoit d'abord la couleur: *I see the red carpet, the black hat*. En français c'est le contraire: *chapeau noir, hat black*. C'est très bien en poésie mais pas en langue anglaise. Je suis en partie français et je parle en conséquence.

Or, les dispositions prévoyant la liberté religieuse et linguistique nous offrent l'opportunité de prier et de chanter à la maison ou à l'église où les parents devraient assumer la responsabilité familiale d'élever un enfant. Je devrais mentionner que j'appartiens à l'Église luthérienne, ma plus jeune sœur a été l'organiste de cette Église pendant 45 ans. Je me demande qui jouera de l'orgue lorsqu'on transportera son corps de l'église pour la dernière fois. Les luthériens ne me comprennent pas.



## [Text]

Ultimately we need a universal world language. At this moment some 291 million people can speak English, although some 700 millions people speak one of the many Chinese dialects. Russia encourages the teaching of English in Russia, for example, Svetlana's children are attending school in Germany. Stalin insisted that all his children study German. He was very, very disappointed when somebody attacked him. I am looking forward to the day when English will be accepted as a universal language including such modern condensations of terms such as UNRRR, NATO, laser, OIS—that is Overseas International Society—spoutnicks and beatnicks. Until then I am not ashamed to say God Save the Queen.

Now if you want a new constitution, you will have to have a new national anthem. Here it is, translated in nine languages with the premiers in the front. Had Mr. Juba supported me, I would have put His Worship Mayor Juba's picture right in the centre of the globe, but here it says, "All roads lead to Winnipeg for Manitoba's Centennial in 1970" translated in nine languages, in French and also in Yiddish.

Now point number two is economy in military defence. The late Right Hon. William Lyon Mackenzie King stipulated in his last will and testament that his will must not be opened till 20 years after his death. People who are wondering why the present federal government at Ottawa under Prime Minister Trudeau closes military bases at Gimli and Virden, et cetera, will find the answer in Mr. King's will, the report of it by clairvoyance is on file at McGill University library in Montreal. The present problem is continental defence, not national defence, embodied in missile bases every 30 miles along the Canadian border. My brothers operate land in both Manitoba and in North Dakota. The bulk of my relatives are United States citizens. On my brother's farm at Langdon, North Dakota, there is a missile base 30 feet underground all connected with Arizona. A pigeon can set off a false alarm and all bases, every 30 miles, start shooting. If the Russians ever send a plane, the planes will drop on Winnipeg. We might be the first city that will be bombarded by the missile bases in the United States, so we do not need any airplanes at Gimli or at Virden. Mr. Trudeau knows that because recently Mr. Wilson, the Labour candidate from England came to see President Nixon, hush, hush, hush, nobody knows what Mr. Wilson told President Nixon. Mr. Nixon spoke to Mr. Trudeau.

## [Interpretation]

Éventuellement nous avons besoin d'une langue universelle. Actuellement 291 millions de gens peuvent parler anglais, bien que 700 millions d'entre eux parlent l'un des nombreux dialectes chinois. La Russie encourage l'enseignement de l'anglais sur son territoire par exemple les enfants de Svetlana ont à l'école en Allemagne. Staline aimait à ce que tous ses enfants étudient l'allemand. Il était excessivement déçu lorsque quelqu'un a critiqué à ce sujet. J'espère voir le jour où l'anglais sera accepté comme langue universelle y compris les sigles comme UNRRR, OTAN, LASER, OIS, c'est-à-dire Overseas International Society,—spoutnicks et beatnicks. Jusqu'à ce que cela se produise je n'ai pas honte de dire: «Que Dieu protège la Reine».

Or si vous désirez avoir une nouvelle Constitution, vous devrez adopter un nouveau hymne national. Le voici traduit en neuf langues avec les premiers ministres en avant. M. Juba m'avait soutenu, j'aurais mis la photographie de Son Excellence le maire M. Juba au centre du globe, et ici est écrit: «Toutes les routes mènent à Winnipeg pour le centenaire du Manitoba ayant lieu en 1970» traduit en neuf langues, en français et en hébreu également.

Maintenant le deuxième point a trait à l'économie à partir de défense militaire. Le très honorable feu William Lyon Mackenzie King a stipulé dans son dernier testament que son dernier ne devait être ouvert que vingt ans après sa mort. Les gens qui se demandent la raison pour laquelle le gouvernement fédéral qui a à sa tête le premier ministre Trudeau ferme les bases militaires de Gimli et de Virden et d'autres, trouveront la réponse dans le testament de M. King, le rapport traduit de cette question par clairvoyance se trouve dans des dossiers à la bibliothèque de l'Université McGill à Montréal. Le problème actuel est celui de la défense continentale et non de la défense nationale, qui comporte des bases de fusées établies tous les 30 milles le long de la frontière canadienne. Mes frères cultivent la terre dans le Manitoba et dans le Dakota du Nord. La majorité de mes parents sont citoyens américains. Sur les terres de mon frère à Langdon dans le Dakota du Nord il y a une base de fusées à trente pieds sous terre reliée à l'Arizona. Un pigeon pourrait fausser une fausse alarme et toutes les bases établies tous les trente milles, commencent à lancer des fusées. Si les Russes envoient un avion, les avions tomberont sur Winnipeg. Il est possible que nous soyons la première ville à être bombardée par les fusées venant des États-Unis, aussi nous n'avons pas besoin d'avions à Gimli ou à Virden. M. Trudeau le sait parce que récemment M. Wilson candidat travailliste originaire d'Angleterre

[texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, may I ask you to keep to your text, please.

**Mr. Krueger:** Yes, I am explaining as I go along. Mr. Trudeau is closing the military bases—because Washington told him to. The head man in the United States Pentagon, in the military office, is Mr. Walter Krueger II. Economy in military defence.

As I stressed in 1967, when the last Liberal Convention in Ottawa did not permit me to express my views over CBC, we need a reduction in preparation costs for war, but an increase in local police. We do not need more soldiers, but we need more local police. Last night I only slept half an hour. I live in the urban district there. I have a room there in the urban district. Yes, I will keep to my text. I had to call the officers at half past three in the morning to stop a couple of Irishmen condemning Great Britain.

Now, let me repeat, as I stressed in 1967 when the Liberal establishment at the last Liberal Convention in Ottawa did not permit me to express my views over CBC, we need a reduction in preparation costs of war, but we need an increase in the local police department to cope with our mentally disarranged hippies who do not know what branch of sciences they apply in cutting a pie into five equal pieces or putting nine spokes into a wagon wheel. Ask your wives when you get home how to cut a pie into five equal pieces and what subject they apply in that.

My third point is coping with leisure time. The Ford factory in England introduced the four-day work week. A new problem arises. What to do with three days of leisure time? The solution is the space age calendar. Here you have it, 61 Sundays. If you drop the 61 Sundays and make nine more weeks you get 61 Sundays in a year. You can study that when you get home. I start the year with the shortest day. Long before creation, long before there were any stars, planets, grass for birds or grasshoppers or bedbugs created two things were in existence; time and space. A circle of 360 degrees of space equals 365 days of time. You will understand the rest when you read that. This space age calendar has

[Interprétation]

est venu voir le président Nixon, ils ont eu des entretiens secrets et personne ne sait ce que M. Wilson a dit au président Nixon. M. Nixon a parlé à M. Trudeau.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, puis-je vous demander de vous en tenir à votre texte, s'il vous plaît.

**M. Krueger:** Oui, je donne des explications à mesure que je poursuis. M. Trudeau fait fermer les bases militaires parce que Washington lui en a donné l'ordre. Le chef du bureau militaire du Pentagone aux États-Unis est M. Walter Krueger. Économie en défense militaire.

Comme je l'ai exprimé en 1967 lorsqu'au cours de la dernière convention libérale à Ottawa, on ne m'avait pas permis d'exprimer mes vues à Radio-Canada, nous avons besoin d'une réduction des dépenses militaires mais nous avons besoin d'accroître la police locale. Hier soir je n'ai dormi que sept heures et demie, j'habite dans le quartiers des taudis, j'ai une chambre dans l'un de ces quartiers, oui, je m'en tiendrai à mon texte. J'ai dû appeler des agents de police à trois heures et demie du matin pour qu'ils fassent cesser deux Irlandais critiquer la Grande-Bretagne.

Or, laissez-moi répéter, comme je l'ai souligné en 1967 lorsque les dirigeants libéraux de la dernière convention libérale qui s'est tenue ne m'ont pas permis d'exprimer mes vues à Radio-Canada, nous avons besoin d'une réduction des dépenses militaires, mais nous devons accroître la police locale pour nous occuper de nos hippies mentalement déséquilibrés qui ne savent pas quelle connaissance appliquer pour couper une tarte en cinq morceaux de même grosseur ou pour mettre neuf rayons à une roue de charrette. Demandez à vos épouses quand vous rentrez chez vous comment couper une tarte en cinq morceaux de même grosseur et quelle connaissance elles appliquent pour le faire.

Mon troisième point a trait aux loisirs. L'usine Ford d'Angleterre a introduit la semaine de travail de quatre jours, ce qui crée un nouveau problème. Que faire durant trois jours de loisirs? La solution c'est le calendrier de l'ère spatiale. Il comporte 61 dimanches. Si vous supprimez les samedis et que vous ajoutez neuf semaines de plus vous obtenez 61 dimanches dans l'année. Vous pouvez l'étudier quand vous rentrerez chez vous. Je place le jour le plus court au début de l'année. Bien avant la création, bien avant qu'il y ait des étoiles, des planètes et que l'herbe pour les oiseaux, les cigales, les punaises soit créée, deux choses existaient déjà le temps et l'espace. Un cercle de 360 degrés représentant

## [Text]

been accepted by the Vatican, but the Vatican hopes that the United Nations will introduce it. I lost out in 1962; Mr. Diefenbaker could not understand it. I lost out in 1967; Mr. Pearson was busy with the flag and our present very healthy Prime Minister is too busy meeting ladies, but I hope to introduce this.

This calendar with 61 Sundays will solve the Near Eastern problem between the Arabs, Christians and Israelites. That is where the Rockefellers feel determined to keep control over oil. I have here a letter and I am going to read it.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No.

**Mr. Krueger:** The problem in the Near East is oil and the Rockefellers are determined to keep control over that oil.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, may I ask you to continue reading your brief.

**Mr. Krueger:** Yes. This is the brief; this is what you should know when you go back to Ottawa. The Rockefellers are going to keep control over the oil. That was why 43 of these bodyguards were shot in South America. He wrote to me because Mr. Rockefeller is interested in the oil on my brother's farm.

• 1923

My fourth point is improved immigration policy. My father said just speak English. I think immigration people in Ottawa should pass a by-law stressing that immigrants who apply for immigration to Canada should be told to learn English in their native country so they will be able to speak a little bit of English when they get here. That will simplify finding a job. That is all I am going to say about immigration. Predestination is the will of God that I should speak to you tonight.

Fifth, proportionate tax-sharing — our youthful premier of the Province of Manitoba had his picture taken last week. Our youthful premier, Mr. Schreyer, is going to talk about tax-sharing at the next session. He wants some dough from Ottawa.

I prepared this chart in 1929 when I first studied the Liberal government in 1929 when I wanted a dam built. I was the boy who first

## [Interpretation]

l'espace équivalait à 365 jours dans le temps. Vous comprendrez le reste lorsque vous lirez; cela. Ce calendrier de l'ère spatiale a été accepté par le Vatican, mais le Vatican espère que les Nations Unies l'introduiront. Il n'a pas été accepté en 1962, M. Diefenbaker ne pouvait pas le comprendre, il n'a pas été accepté en 1967, M. Pearson s'occupait de la question du drapeau et notre premier ministre actuel est trop occupé à courtiser les dames, mais j'espère en parler.

Ce calendrier de 61 dimanches résoudra le problème du Proche-Orient entre les Arabes, les Chrétiens et les Israélites. C'est là que les Rockefeller sont déterminés à garder le contrôle du pétrole. J'ai une lettre ici et je vais la lire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non.

**M. Krueger:** Le problème du Proche-Orient est celui du pétrole et les Rockefeller sont déterminés à en conserver le contrôle.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, puis-je vous demander de continuer la lecture de votre mémoire.

**M. Krueger:** Oui, c'est le contenu de la mémoire, c'est ce que vous devriez savoir lorsque vous retournerez à Ottawa, les Rockefeller vont continuer à garder le contrôle du pétrole. C'est la raison pour laquelle 43 de ses gardes du corps furent abattus en Amérique du Sud. M. Rockefeller m'a écrit parce qu'il s'intéresse au pétrole qui se trouve sur les terres de mon frère.

Mon quatrième point a trait à l'amélioration de la politique d'immigration. Mon père m'a simplement dit de parler anglais. Je pense que les responsables de l'immigration à Ottawa pourraient adopter un règlement prévoyant qu'on devrait dire aux immigrants qu'ils demandent à entrer au Canada d'apprendre l'anglais dans leur pays d'origine afin qu'ils puissent s'exprimer un peu dans cette langue lorsqu'ils arrivent au Canada. Cette mesure simplifierait dans leur cas la recherche d'un emploi. C'est tout ce que j'ai à dire au sujet de l'immigration. Prédestination c'est le fait que Dieu veut que je m'adresse à vous ce soir.

Mon cinquième point a trait au partage proportionnel de l'impôt. Notre jeune premier ministre de la province du Manitoba s'est fait photographier la semaine dernière, notre jeune premier ministre M. Schreyer parlera du partage de l'impôt à la prochaine session. Il veut qu'Ottawa lui fournisse des fonds.

J'ai préparé ce tableau en 1929 lorsque j'ai d'abord étudié le gouvernement libéral et au moment où je voulais faire construire un barrage.



[ate]  
 asked about exporting \$66 billion of Canadian  
 er to the United States.

How this thing you can study at home. It  
 nine wheels; it shows that you need 16  
 inet Ministers.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** As  
 said, Mr. Krueger, we can study it at  
 ne and our economic experts will be able  
 help explain it to us when we get back to  
 awa.

**Mr. Krueger:** Yes. Now there are four small  
 eels. I got this idea from Hebrew contribu-  
 ns to civilization. I can explain just one  
 le. Old Abraham told his nephew Lot:  
 oy, you come and farm with me." Here you  
 e have a choice, farm on this side or farm  
 the other side; so they farmed. Eventually  
 ng Lot said: "Now, Abe, you can farm. I  
 nk I can make more money if I open up a  
 rt along the highway, along the road from  
 ylon to Egypt.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr.  
 Krueger, I think you can give us credit for  
 ng able to understand the wheels and the  
 irts.

**Mr. Krueger:** Do you know the story about  
 Abraham?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No,  
 id not know that story but I do not really  
 nk that is too relevant to the Canadian  
 Constitution.

**Mr. Krueger:** It is very important.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**  
 Could you continue reading your brief, please.

**Mr. Krueger:** That is very important, sir. I  
 u doing the speaking.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am  
 aid, sir, when you are here you are subject  
 our rules.

**Mr. Krueger:** Then Abraham and Lot  
 established a family compact.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Sir,  
 m not prepared to hear your story about  
 Abraham and Lot.

**Mr. Krueger:** This you must learn, Mr.  
 Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This  
 snot relevant to the Canadian constitu-  
 ti...

### [Interprétation]

rage. Je suis celui qui a d'abord parlé d'ex-  
 porter de l'eau aux États-Unis pour une  
 valeur de 6 milliards de dollars. Vous pouvez  
 étudier cette question chez vous. Il y a neuf  
 roues sur ce tableau qui indiquent que le  
 Cabinet doit se composer de 16 ministres.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Comme  
 vous l'avez dit, monsieur Krueger, nous pou-  
 vons l'étudier chez nous et nos experts en  
 science économique pourront nous l'expliquer  
 lorsque nous retournerons à Ottawa.

**M. Krueger:** Oui, or, il y a quatre petites  
 roues, je me suis inspiré de certaines idées  
 que les Hébreux ont transmises à notre civili-  
 sation. Je veux vous expliquer juste un  
 cercle, le vieil Abraham a dit à son neveu  
 Lot: «Mon garçon, viens cultiver la terre avec  
 moi. Ici tu peux avoir un choix, cultiver de  
 ce côté ou cultiver de l'autre côté aussi ils  
 commencèrent à cultiver la terre. Finalement  
 le jeune Lot dit: «Maintenant, Abe tu peux  
 t'occuper de ta ferme. Je pense que je gagne-  
 rai plus d'argent en ouvrant un marché le  
 long de la route allant de Babylone à  
 l'Égypte.»

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur  
 Krueger, je pense que vous pouvez croire que  
 nous serons capables de comprendre les roues  
 et le tableau.

**M. Krueger:** Connaissez-vous l'histoire con-  
 cernant Abraham?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, je ne  
 connaissais pas cette histoire mais je ne pense  
 pas qu'elle ait des rapports avec la Constitu-  
 tion canadienne.

**Mr. Krueger:** C'est très important.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Pourriez-  
 vous poursuivre la lecture de votre mémoire,  
 s'il vous plaît.

**M. Krueger:** C'est très important, monsieur.  
 C'est moi qui ai la parole.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je  
 regrette, monsieur, lorsque vous êtes ici vous  
 devez vous conformer à nos règlements.

**M. Krueger:** Alors Abraham et Lot conclu-  
 rent un contrat de famille.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mon-  
 sieur, je ne suis pas disposé à écouter votre  
 histoire au sujet d'Abraham et de Lot.

**Mr. Krueger:** Vous devez vous mettre au  
 courant, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Cette his-  
 toire ne se rapporte pas à la Constitution  
 canadienne...

[Text]

**Mr. Krueger:** This you must learn, Mr. Chairman. The United States was not the first government in the world to introduce the family compact.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, I am afraid that if you are not prepared to continue reading your brief that we will just have to file it.

**Mr. Krueger:** Just a minute, sir—over my dead body, sir.

The family compact has now been replaced by the trade unions; that is the first small circle. The next is the municipal government. The third is the provincial government and the fourth is the federal government. Now in these nine wheels, any small wheel can stop the wheel of industry. Now study that. You need then 16 Ministers for the Cabinet, no more. I classified this 41 years ago.

Now what is the last point? It is reduction in government persons. This chart is entitled Relationship Between Government and Industry in Terms of Four Dimensional Government. You have talked about three dimensional government. I talk about four dimensional government. Now you can reduce the number of people in the government. You must eliminate the Senate. You do not need these illiterate people in the Senate.

Who is going to be the Parliament? I stand for industrial democracy. The trade unions will elect the Cabinet Minister to the provincial government; only teachers will elect the Minister of Education; only farmers will elect the Minister of Agriculture and only miners will elect the Minister of Mines and only fishermen and so forth will elect the Minister of Fisheries.

Now then you have 16 Cabinet Ministers in the province, and you have ten provinces. You will then have 160 members at Ottawa, not 270. Now these 16 Cabinet Ministers will discuss provincial problems in the province for three months and they can take a vacation; go home and kiss their wives; look after their chickens; plant a few plum trees; weed the garden and then they can leave for three months in Ottawa and meet the people in Ottawa. The 16 Cabinet Ministers times ten is 160 people who will be the government at Ottawa. One hundred and sixty people, those are the provincial Cabinet Ministers who will form the federal government and we do not

[Interpretation]

**M. Krueger:** Vous devez vous mettre à courir, monsieur le président. Le gouvernement des États-Unis n'a pas été le premier gouvernement du monde à introduire le contrat familial.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, je crains que si vous n'êtes pas disposé à poursuivre la lecture de votre mémoire, nous aurons simplement à l'ajouter au dossier.

**M. Krueger:** Une minute, monsieur, c'est hors de question, monsieur.

Le contrat familial a maintenant été remplacé par les syndicats, c'est ce que représente le premier petit cercle. Le suivant représente le gouvernement municipal, le troisième le gouvernement provincial et le quatrième le gouvernement fédéral. Maintenant à l'intérieur de ces neuf roues une toute petite roue peut freiner la roue de l'industrie. Maintenant étudiez cela, vous avez besoin de 16 ministres pour former le cabinet et rien de plus. J'ai publié ceci il y a 41 ans.

Maintenant j'arrive au dernier point de réduction du nombre de personnes faisant partie du gouvernement. Ce tableau est intitulé relations entre le gouvernement et l'industrie en termes de gouvernement en quatre dimensions. Vous avez parlé d'un gouvernement à trois dimensions, je parle d'un gouvernement à quatre dimensions. Or, vous pouvez réduire le nombre de gens qui font partie du gouvernement. Vous devez éliminer le Sénat, vous n'avez pas besoin de ces illettrés qui font partie du Sénat.

Qui fera partie du Parlement? Je suis en faveur de la démocratie industrielle, les syndicats éliront le ministre du cabinet au gouvernement provincial, seuls les enseignants éliront le ministre de l'éducation, seuls les fermiers éliront le ministre de l'Agriculture et seuls les mineurs éliront le ministre de Mines et seuls les pêcheurs éliront le ministre des Pêcheries et ainsi de suite.

Or, vous aurez alors 16 ministres au cabinet dans le cas d'une province et vous avez dix provinces. Vous aurez alors 160 députés à Ottawa au lieu de 270 députés. Or, ces 16 ministres du cabinet discuteront les problèmes provinciaux durant trois mois et ils partiront en vacances, rentreront chez eux retrouver leurs épouses, s'occuper de leurs poules, planter quelques pruniers, nettoyer leur jardin et puis ils peuvent se rendre pendant trois mois à Ottawa et y rencontrer les représentants fédéraux. Dix fois 16 ministres du cabinet donne 160 députés qui font partie du gouvernement siégeant à Ottawa. Ce sont les ministres des cabinets provinciaux qui formeront le

[Texte]

eed an illiterate Senate that knows nothing  
ut smoking.

Some hon. Members: Oh, oh.

Mr. Krueger: The Ministers of portfolio for  
ree months to discuss business for the  
tion's needs. This will eliminate election of  
embers of Parliament. Meetings could be  
ld alternately in the provinces thus leaving  
tawata as a monument of mediaeval times.

I was going to say something else, Mr.  
Chairman, if you will just give me half a  
minute to reflect. Who is going to collect the  
taxes? Yes, that is the thing. Here is a job.  
Five times I was near death with ptomaine  
poisoning so I do not eat in public. This is the  
Treasury of the nation. I maintain that all  
taxes should be collected and put into the  
municipal treasury. Now, Mr. Chairman, if  
you are the municipal treasurer you will  
retain 33 per cent for the municipal treasury  
and you will write out a cheque for 33 per  
cent to the provincial government that leaves  
tw much for the federal government? That  
leaves 34 per cent for the federal government.  
The federal government would get only 34  
per cent according to my system of taxation.  
and I hope to live long enough—and I will tell  
you another little joke at the end—to see this  
one true for the Dominion of Canada, this  
great Dominion.

In practice the Dominion government, that  
the 160 Cabinet Ministers, will have only 34  
per cent for spending; they will have 66 per  
cent less for war propaganda. Mr. Nixon is  
being us that already when he is closing air  
bases, continental defence. In practice it  
trans that the provincial and the federal  
Government will have 66 per cent fore for  
local reconstruction.

For 44 years I have tried to bring water to  
small towns. Mr. Roblin carried out my pro-  
gram. Mr. Roblin built the Floodway and he  
brought in German engineers to do this and  
that. Whatever was done in this country was  
done by German engineers. Some gentleman  
once spoke about not sending money to the  
United States. I agree with that gentleman.

We had two world wars. Twice Germany  
was destroyed, completely destroyed. Today  
every illiterate English-speaking country is  
drawing money from Germany. Mr. Weir

[Interprétation]

gouvernement fédéral et qui n'auront pas  
besoin d'un Sénat composé d'illettrés dont les  
membres ne savent que fumer.

Des voix: Oh oh!

Mr. Krueger: Les ministres ayant un porte-  
feuille et faisant partie des gouvernements  
provinciaux pourraient se rencontrer tous les  
trois mois pour discuter des besoins de notre  
nation. Ceci éliminera l'élection des députés.  
Des réunions pourraient se tenir alternative-  
ment dans les provinces laissant ainsi Ottawa  
comme monument des temps moyenâgeux.  
J'allais dire autre chose, monsieur le prési-  
dent si vous me laissez juste une minute pour  
réfléchir. Qui percevra les impôts? C'est ce  
dont je veux parler. Cinq fois j'étais sur le  
point de traiter de la question de l'empoisonne-  
ment à la ptomaine aussi je ne mange pas  
en public. C'est le Trésor de la nation, je  
maintiens que tous les impôts devraient être  
perçus et versés au Trésor municipal. Or,  
Monsieur le président, si vous êtes le trésorier  
municipal vous retiendrez 33 p. 100 des  
impôts pour le Trésor municipal et vous écri-  
rez un chèque pour que 33 p. 100 des impôts  
soient versés au gouvernement provincial qui  
laisse combien pour le gouvernement fédéral?  
Qui laisse 34 p. 100 des impôts qui vont au  
gouvernement fédéral. Suivant mon régime  
de l'impôt le gouvernement fédéral obtien-  
drait 34 p. 100 des impôts. Et j'espère vivre  
assez longtemps, et je vous raconterai une  
autre petite plaisanterie à la fin de mon  
exposé pour que ceci se réalise au Canada, ce  
grand pays.

En pratique le gouvernement fédéral,  
c'est-à-dire les 160 ministres du cabinet dispo-  
seront que de 34 p. 100 des recettes fiscales  
pour faire face aux dépenses. Ils se verront  
enlever 66 p. 100 de cette recette pour la  
propagande de guerre. M. Nixon nous dit déjà  
qu'il ferme les bases aériennes, la défense  
continentale. En pratique, cela signifie que le  
gouvernement fédéral et le gouvernement  
provincial ont 66 p. 100 de plus pour la  
reconstruction locale.

Durant 44 ans j'ai essayé de faire distribuer  
de l'eau aux petites villes. M. Roblin a exé-  
cuté mon programme. M. Robling a construit  
la voie d'eau et il a fait appel à des ingénieurs  
allemands pour accomplir les travaux. Tout  
ce qui a été accompli dans notre pays l'a été  
par des ingénieurs allemands. Ici un certain  
monsieur a parlé du fait qu'on ne devrait pas  
envoyer d'argent aux Etats-Unis, je suis d'ac-  
cord avec lui.

Nous avons eu deux guerres mondiales,  
l'Allemagne a été complètement détruite deux  
fois. Aujourd'hui tout pays illettré de langue  
anglaise rapporte de l'argent à l'Allemagne.



## [Text]

borrowed \$40 million; Mr. Robarts borrowed \$48 million; Joey Smallwood, little Joey, when he joined the Dominion of Canada, he was going to do something but he could not find anybody in Newfoundland who could do anything besides catching halibut fish. What did Mr. Joey do? Joey brought in German engineers. They circled that island for three years and built 24 factories. When an American company found oil in Alberta at Leduc, Diefenbaker accused and St. Laurent accused the United States of taking over Canada. It was not quite true. The Americans only found a spot where the oil is. A German company came over and built two factories—Phoenix Pipe Line at Calgary and another in British Columbia—to make pipes to transport oil across the continent. When a chemical company from Ohio found potash in Saskatchewan, they had drilled down 3,000 feet and found quicksand. What now? They flew in a German engineer. He got off the plane and he said: "Gentlemen, what is quicksand?" He saw a thousand dollars worth of drilling machinery and he asked what is quicksand and what answer would he give them, sir?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, there is another gentleman who wants to speak from the floor and the hour is late. You have given us your constitutional views and I wonder if I could ask you to conclude.

**Mr. Krueger:** Yes, I will conclude right now. This gentleman, this German engineer, he says quicksand is...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, I do not believe this is relevant to our point. I wonder if I could ask you to conclude on the constitutional points.

**Mr. Krueger:** Every day you see 368 carloads from Saskatchewan carrying potash into the rest of the world. What happens? The German engineer said: "Forget about the sand. Supposing we freeze the water." They froze the water and kept on drilling. Every day you count two payloads, 368 carloads carrying potash out of Saskatchewan. It is your engineering you see. Mr. Robarts has to bring in German engineers. For the first time 3,000 Indians are going to have a job in Northern

## [Interpretation]

M. Weir a emprunté 40 millions de dollars. M. Robarts a emprunté 46 millions de dollars. Joey Smallwood, petit Joey, lorsqu'il a raté sa province au Dominion du Canada, essayé d'accomplir quelque chose mais il n'avait trouvé personne à Terre-Neuve capable de faire autre chose que la pêche au flétan. Qu'a fait M. Joey? Il a fait appel à des ingénieurs allemands. Ils ont fait le tour de cette île pendant trois ans et ont construit 24 usines. Lorsqu'une compagnie américaine a découvert du pétrole dans l'Alberta à Leduc, M. Diefenbaker et M. St-Laurent ont accusé les États-Unis de mettre la main sur le Canada. Ce n'était pas exactement vrai. Les Américains n'ont découvert qu'un endroit où se trouvait le pétrole. Une compagnie allemande a envoyé ses représentants et a construit des usines, *Phœnix Pipe Line* à Calgary et une autre en Colombie-Britannique pour fabriquer des tuyaux destinés au transport de pétrole d'un bout à l'autre du continent. Lorsqu'une compagnie de produits chimiques de l'Ohio a découvert de la potasse dans la Saskatchewan, ils avaient fouillé jusqu'à 3,000 pieds et trouvé des sables mouvants. Qu'a-t-il alors passé! Ils ont fait venir par avion un ingénieur allemand, il est descendu de l'avion et a dit: «Messieurs, après tout, qu'est-ce que le sable mouvant?» Il a vu un ensemble de machines de forage d'une valeur de \$1,000,000 et il a demandé ce qu'était le sable mouvant et quelle réponse a-t-il obtenue?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, il y a une autre personne dans l'assistance qui voudrait parler et il se fait tard. Vous nous avez exposé vos opinions sur la Constitution et je voudrais vous demander de conclure votre exposé.

**M. Krueger:** Oui, je vous donnerai la conclusion tout de suite. Ce monsieur, cet ingénieur allemand, il dit que le sable mouvant...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, je ne pense pas que ceci se rapporte à notre sujet. Je voudrais vous demander de conclure les points de votre exposé concernant la Constitution.

**M. Krueger:** Chaque jour vous voyez 368 chargements quittant la Saskatchewan pour transporter de la potasse vers le reste du monde. Que se passe-t-il? L'ingénieur allemand dit: «Oubliez le sable mouvant. Supposons que nous faisons geler l'eau.» Ils font geler l'eau et continuent leur forage. Vous voyez M. Robarts doit faire appel à des ingénieurs allemands. Pour la première fois 3,000 Indiens trouveront des emplois dans le nord du Manitoba. C'est la raison pour laquelle

[Texte]

Manitoba. That is why the Indian vote defeated the useless Conservative government in Manitoba. It was the Indian vote.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Krueger, these are provincial matters that we are not concerned with.

**Mr. Krueger:** But you cannot have government without the provinces.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much for your views on the constitution.

**Mr. Krueger:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any questions?

**Mr. Krueger:** Oh, yes, the President of France.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am afraid it is too late now Mr. Krueger. You have just been thanked. The Committee has applauded you and I am about to invite people from the floor who wish to speak to do so.

**Mr. Krueger:** I have the answer why Québec wants to get out of Canada from the President of France.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This is a matter of external relations, Mr. Krueger. I think this is not a matter of relevance to us, so I will ask the gentleman from the floor who wishes to speak to go ahead. Would you use a microphone, please.

**Mr. Edward Spalton:** Mr. Chairman, my name is Spalton and I do not have any prepared statement. I just have a couple of comments to make but I very much dislike to interrupt the other speaker, so if he is finished with your permission I will continue.

You, gentlemen, when you have finished this tour and other tours are going to re-write the constitution or amend the constitution. Now I appeal to you this time to write it in clear, precise language so that everybody can understand it. It is absolutely appalling to me that we have to appeal to the Privy Council to find out the meaning of the word "person". We have to go to the courts to find out whether the boundary of Manitoba went for 100 miles into Hudson Bay. Designate, please, clearly the powers and duties of the provincial authority and the Dominion government. It seems to me ridiculous that the Dominion government could not build a highway across

[Interprétation]

vote des Indiens a contribué à la défaite de l'inutile gouvernement conservateur dans le Manitoba.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Krueger, ce sont des questions provinciales qui ne nous concernent pas.

**M. Krueger:** Mais vous ne pouvez pas avoir de gouvernement sans les provinces.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur, de vos vues sur la Constitution.

**M. Krueger:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il des questions?

**M. Krueger:** Oui, le président de la France.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crains qu'il ne soit trop tard maintenant, monsieur Krueger. Je viens de vous remercier, les membres du Comité vous ont applaudi et je suis sur le point d'inviter des membres de l'assistance qui désirent prendre la parole, à le faire.

**M. Krueger:** Je veux vous dire pourquoi le Québec désire se séparer du Canada, c'est le président de la France qui me l'a dit.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est une question qui se rapporte aux Affaires extérieures, monsieur Krueger. Je ne pense pas que cette question nous intéresse. Je demanderai donc au monsieur de l'assistance qui désire parler de venir le faire. Voulez-vous prendre un micro s'il vous plaît.

**M. Edward Spalton:** Monsieur le président, mon nom est Spalton et je n'ai pas préparé de déclaration. J'ai simplement quelques remarques à faire mais je ne veux pas évincer l'autre orateur, aussi s'il a terminé, avec votre permission je poursuivrai.

Messieurs, lorsque vous aurez terminé cette tournée et d'autres tournées, vous allez soit rédiger un nouveau la Constitution soit la modifier. Puis-je vous demander cette fois de l'écrire en langue précise et claire afin que tout le monde puisse la comprendre. A mon avis, il est absolument effarant que nous soyons forcés de faire appel au Conseil privé pour découvrir la signification du mot «personne». Nous devons-nous en référer aux tribunaux pour découvrir si la frontière du Manitoba s'étend à 100 milles dans la Baie d'Hudson. S'il vous plaît stipulez clairement les pouvoirs et les devoirs du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral. A mon avis, il est ridi-

## [Text]

Canada without permission on a cost-sharing basis with Manitoba.

I have never been able to understand, Mr. Chairman, the jealous regard which the provinces have for education. It seems to me to be a fair distribution to split the thing down the middle and take the universities and make the universities lock, stock and barrel the jurisdiction of the Dominion government. Then we could make the high schools the jurisdiction of the provincial governments; and the elementary schools the jurisdiction of the local municipal government. It seems to me that if we split the cost that way many of the problems you have been having briefs about by the municipalities and the metro people would dissolve.

Now we come to the question of the revenue producing authorities. I would like to see the sole taxing power on dominion chartered companies in the hands of the Dominion government. I would turn back to the provinces all income tax on personal people, on individual people and provincially incorporated companies. I think that would divide the revenue to such an extent it would be able to take over the financing of the university education and solve many problems.

Just let me make one more comment. I think the matter of succession duties and death duties should be solely in the hands of the Dominion government. The situation at the present is absolutely ridiculous where it costs more to die in one province than another province and I commend all these things to your good consideration.

**An hon. Member:** Would you be good enough to give us your first name before you leave the microphone.

**Mr. Spalton:** My first name is Edward; Edward Spalton.

**The Chairman:** Thank you. Any comments? I would like to thank Mr. Spalton for his comments which are very sweeping with regard to the work of this Committee.

I am now prepared to adjourn the meeting and the Committee will resume tomorrow morning at 11.00 a.m. in Thompson city, Manitoba.

The meeting is adjourned.

## [Interpretation]

cule que le gouvernement fédéral ne puisse pas construire un autoroute d'un bout à l'autre du Canada sans en avoir obtenu la permission du Manitoba sur une base de partages des frais.

Je n'ai jamais pu comprendre, monsieur président, pourquoi les provinces désirent garder jalousement le contrôle de l'éducation. Il me semble qu'une distribution équitable des pouvoirs pour diviser ces domaines en deux et placer les universités entièrement sous l'autorité du gouvernement fédéral. Puis nous pourrions placer les écoles secondaires sous l'autorité des gouvernements provinciaux; les écoles élémentaires sous l'autorité des gouvernements municipaux. Il me semble que nous partageons les frais de cette façon plusieurs des problèmes qui vous ont été soulevés dans les mémoires qu'ont présentés les municipalités et les gens des grandes métropoles seraient résolus.

Puis, nous arrivons à la question des autorités produisant un revenu. J'aimerais que le gouvernement fédéral soit la seule autorité percevant les recettes des compagnies à charte fédérale. Je donnerais aux provinces tout l'impôt sur les revenus personnels, particuliers et des compagnies incorporées provincialement. Je pense que cette mesure diviserait le revenu à tel point que le gouvernement fédéral pourrait entreprendre le financement de l'éducation au niveau universitaire et résoudre de nombreux problèmes.

Laissez-moi faire une seule remarque. Je pense que la question des droits de succession et des droits d'héritage devrait être uniquement du ressort du gouvernement fédéral. La situation présente est absolument ridicule lorsqu'il coûte plus cher de mourir dans une province que dans une autre et je recommande toutes ces questions à votre considération.

**Une voix:** Auriez-vous l'amabilité de nous donner votre prénom avant que vous vous éloigniez du micro.

**M. Spalton:** Mon premier prénom est Edward, Edward Spalton.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Quelqu'un a-t-il des remarques à faire? Je voudrais remercier M. Spalton de ses remarques qui sont très radicales en ce qui concerne le travail de notre Comité.

Je suis maintenant disposé à lever la séance et notre Comité reprendra ses travaux demain matin à 11 heures à Thompson City, Manitoba.

La séance est levée.



## APPENDIX "N"

potential Future Governmental Arrangements for the Canadian Capital Area." A brief presented to The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada September, 1970, in Winnipeg, Manitoba, by A. R. Kear.

## TABLE OF CONTENTS.

1. Some Ideals of the Canadian Capital Area.
2. Abbreviations used in this memoir.
3. Terms of Reference of Joint Committee on the Constitution of Canada and the Interpretation thereof.
4. Introduction and purpose of this brief.
5. Various descriptions of the Canadian Capital Area and suitable geographical descriptions thereof.
6. Evolution of the Ottawa - Hull Area towards a status as the Canadian Capital Area; Economic, transportation and population growth studies.
7. Comments on the Jones Report.
8. Comments on the Dorion Commission—la Commission d'étude sur l'intégrité du Territoire du Québec.
9. Commentary on the B & B Commission's Report.
10. Commentary on the Recommendations of the B & B Commission Concerning the National Capital, Book V, The Federal Capital.
11. Commentary on Appendix III entitled "Institutional Arrangements for a Capital Territory" contained in Book V.
12. Conclusion of Appendix III, Book V, entitled "Institutional Arrangements for a Capital Territory".
13. Studies of Particular Aspects or Development of the C.C.A. by Bits and Pieces.
14. Studies and Public Participation therein concerning the Canadian Capital Area.
15. What can or Might be Done by this Joint Committee?
16. Arguments for a Commission "pas comme les autres".
17. What are the advantages of a Canadian Commission over a Royal Commission?
18. Suggested Resolution to be adopted by the Joint Committee.

## APPENDICE "N"

Dispositions gouvernementales éventuelles pour la région de la capitale canadienne. Mémoire soumis au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, Septembre 1970, Winnipeg, Manitoba, par A. R. Kear.

## TABLE DES MATIÈRES

1. Quelques idéals proposés à la région de la capitale canadienne.
2. Abréviations utilisées dans le présent mémoire.
3. Mandat du comité spécial mixte de la constitution du Canada et interprétation de ce mandat.
4. Introduction et but du présent mémoire.
5. Diverses descriptions de la région de la capitale canadienne, et descriptions géographiques appropriées.
6. Évolution de la région Ottawa—Hull vers un statut de région de la capitale canadienne: études sur l'économie, sur les transports et sur la population.
7. Commentaires sur le rapport Jones.
8. Commentaires sur la Commission Dorion—la Commission d'étude sur l'intégrité du Territoire du Québec.
9. Commentaire sur le rapport de la Commission B & B.
10. Commentaire sur les recommandations faites à la Commission B & B à l'égard de la capitale nationale, Livre V, la capitale fédérale.
11. Commentaire sur l'Annexe III intitulée «Arrangements institutionnels pour un territoire de la capitale» contenu dans le Livre V.
12. Conclusion de l'Annexe III, Livre V, intitulé «Arrangements institutionnels pour un territoire de la capitale».
13. Études des aspects particuliers ou étude minutieuse du développement de la région de la capitale canadienne.
14. Études concernant la région de la capitale canadienne, et participation du public à ces études.
15. Que peut ou que pourrait faire le présent comité mixte?
16. Arguments pour une commission «pas comme les autres».
17. Quels sont les avantages d'une commission canadienne par rapport à une commission royale?
18. Suggestion de résolution pour adoption par le comité mixte.

## 1. Some Ideals for the Canadian Capital Area.

"a genuinely integrated capital area "B ff  
B Commission, Book V. p. 89.

"a capital region appropriate to Canada"  
B & B Commission, Book, V p. 91, 93.

a bilingual, bicultural, central capital B & B  
Commission, Book V, p. 105.

"...The focus of Canadian identity and  
a symbol of which all Canadians can be  
proud" Jean Marchand, Minister of Regional  
Economic Expansion, House of Commons,  
(paperback debates), May 29, 1929, p. 9203.

"...the common meeting ground, the capital  
region, must be a strong and true reflection  
of the country. It must be one of the  
major elements contributing to national  
pride. In it each Canadian must find his  
personal identity strengthened and his perspective  
broadened by tangible expressions  
of mutual respect and trust". J. Marchand.  
*ibid*, p. 9204.

"The very nature of the urban environment  
will be transformed (in the next twenty five  
years). This poses a challenge and an  
opportunity to create a unique capital area"  
J. Marchand, *ibid*, p. 9205.

"There is an underlying Canadian wisdom  
which has always prevailed in times of  
stress." J. Marchand, *ibid*, p. 9204.

## 2. Abbreviations used in this mémoire.

C. C. A.—Canadian Capital Area, designated  
by the Continuing Constitutional  
Conference.

N. C. R.—Nation Capital Region, created by  
Parliament.

B & B Commission—Royal Commission  
on Bilingualism and Biculturalism.

N. C. C.—National Capital Commission,  
which administers the N. C. R. under  
authority granted by Parliament.

Joint Committee—The Special Joint Committee  
of the Senate and of the House of  
Commons on the Constitution of Canada.

C. C. C.—Continuing Constitutional Conference.

## 3. Terms of Reference of the Joint Committee on the Constitution of Canada and the Interpretation Thereof

The following resolution was adopted by  
the House of Commons on January 27, 1970:

## 1. Quelques idéals proposés à la région de capitale canadienne

«une région de la capitale véritablement  
intégrée» Commission B & B, Livre V,  
89.

«une région de la capitale appropriée  
Canada» Commission B & B, Livre V,  
91, 93.

une capitale bilingue, biculturelle et centrale,  
Commission B & B, Livre V, p. 105.

«...le centre de gravité de l'identité canadienne  
et un symbole dont tous les Canadiens puissent être fiers» Jean Marchand,  
ministre de l'Expansion économique régionale,  
Chambre des communes, (compte rendu des débats) 29 mai 1929, p. 9203.

«...un terrain de rencontre commun, la région  
de la capitale, doit être le reflet fidèle et sincère  
du pays. Elle doit être l'un des principaux éléments  
contribuant à susciter notre orgueil national. Chaque  
Canadien doit y trouver le renforcement de son  
identité personnelle et ses perspectives doivent y  
être élargies par des expressions tangibles de respect  
et de confiance mutuels». J. Marchand, *Ibid*, p. 9204.

«La nature même de l'environnement urbain  
se trouvera transformée (au cours des vingt-cinq  
prochaines années). Cela pose un défi et fournit la  
possibilité de créer une région de la capitale unique  
de son genre.» J. Marchand, *Ibid*, p. 9205.

«Il y a une sagesse canadienne sous-jacente  
qui a toujours prévalu aux époques de tension.»  
J. Marchand, *Ibid*, p. 9204.

## 2. Abréviations utilisées dans le présent mémoire

R.C.C.—Région de la capitale canadienne,  
désignée par la Conférence constitutionnelle  
permanente.

R.C.N.—Région de la capitale nationale,  
créée par le Parlement.

Commission BB—Commission royale sur le  
bilinguisme et le biculturalisme.

C.C.N.—Commission de la capitale nationale,  
qui administre la R.C.N. en vertu des pouvoirs  
qui lui sont conférés par le Parlement.

Comité mixte—Comité spécial mixte du  
Sénat et de la Chambre des communes sur la  
constitution du Canada.

C.C.P.—Conférence constitutionnelle permanente.

## 3. Mandat du comité spécial de la Constitution du Canada et interprétation de ce mandat.

Le 27 janvier 1970, la Chambre des communes  
a adopté la résolution suivante:

"Resolved - That a Joint Committee of the Senate and the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals, made public, or which are from time to time made public by the Government of Canada, on a number of subjects related to the Constitution of Canada during the course of the comprehensive review of the Constitution of Canada, which review was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Minister of the Provinces in February, 1968, and alternative proposals on the same subjects;

That twenty members of the House of Commons, to be designated by the House at a later date, be members of the Joint Committee on the part of this House;

That the Committee have power to appoint, from among its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers, and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee.

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada."

In accordance with customary practice I assume that this Joint Committee shall interpret its terms of reference broadly while remaining within the ambit of a Review of the Constitution. I mention a broad interpretation of the terms of reference as there is no mention therein about existing or future governmental arrangements concerning what will be described at this stage as the Ottawa-Hull metropolitan area.

This Joint Committee's terms of reference refer to the Review of the Constitution which "was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Ministers of the Provinces in February, 1968, and alternative proposals on the same subjects."

The legal adviser to this Joint Committee, M. D. L. McWilliam sent me the conclusions of the meeting of the Constitutional Conference in June, 1969. These conclusions are under the general title, "Constitution of Canada."

«Qu'un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit nommé pour faire une étude et un rapport sur les propositions, rendues publiques ou qui sont à l'occasion rendues publiques par le gouvernement du Canada, sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada au cours de l'étude complète de la constitution du Canada, étude dont on avait convenu à la Conférence constitutionnelle du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres des provinces, en février 1968, et sur d'autres propositions concernant les mêmes sujets;

Que vingt membres de la Chambre des communes, qui seront nommés par la Chambre à une date ultérieure, soient membres du comité spécial mixte pour cette Chambre;

Que le comité ait le pouvoir de choisir, parmi ses membres, ceux qui feront partie des sous-comités qu'il peut estimer opportuns ou nécessaires;

Que le comité ait le pouvoir de siéger durant les séances et les ajournements de la Chambre;

Que le Comité ait le pouvoir de faire rapport quand il y a lieu, de faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et d'imprimer au jour le jour des documents et témoignages que peut ordonner le comité;

Que le Comité ait le pouvoir de se transporter d'un lieu à un autre au Canada."

Conformément à la pratique usuelle, nous supposons que ce Comité mixte interprétera largement son mandat tout en restant dans le cadre d'une révision de la constitution. Nous avons mentionné une interprétation large du mandat étant donné que ce dernier ne contient aucune mention des dispositions gouvernementales existantes ou futures concernant ce que nous décrirons pour l'instant comme la région métropolitaine d'Ottawa-Hull.

Le mandat du comité mixte mentionne par contre la révision de la constitution «dont on avait convenu à la conférence constitutionnelle du premier ministre du Canada et des premiers ministres des provinces en février 1968, et d'autres propositions concernant les mêmes sujets.»

Le conseiller juridique de ce comité mixte, M. D. L. McWilliam, nous a adressé les conclusions de la réunion de la conférence constitutionnelle de juin 1969. Ces conclusions portent le titre général de «Constitution du Canada»



On page 1:110 of these conclusions the Constitutional Conference discussed and adopted a resolution on "Reform of institutions linked with federalism—the National Capital (Agenda item 4 (d))."

The resolution of the Constitutional Conference is quoted in full in the section of this memoire entitled "Evaluation of the Ottawa-Hull Area towards a status as the Canadian Capital Area."

Since the terms of reference of this Joint Committee mention the Review of the Constitution being undertaken by the Constitutional Conference, and since the Constitutional Conference has discussed and agreed to study the Canadian Capital Area, it is appropriate then that this Joint Committee would be interested in this brief.

Furthermore, your terms of reference do not prohibit your Joint Committee from studying the Canadian Capital Area. Furthermore, the B & B Commission specifically remarked of "...the Continuing Constitutional Conference, wherein all provincial governments may speak for their people on those aspects of proposed development of common interest to all Canadians" (B & B report, Book V, p. 92), thus suggesting that the Continuing Constitutional Conference has a continuing and long term interest in the C.C.A.

When the Minister for Regional Economic Expansion announced in the House of Commons on May 29, 1969, the central government's long term plans for development of Hull as part of the National Capital Region he also said:

"It was this recognition (of the national importance of the Ottawa-Hull area) by the Canadian premiers at the Federal-Provincial Constitutional Conference in February, 1969, which led to unanimous adoption of the resolution, declaring that the core of the Canadian Capital Region should include Hull, Quebec, as well as Ottawa, Ontario." (Hansard, paperback version, p. 9204).

It is assumed then that the Canadian Capital Area falls within the terms of reference of this Joint Committee.

#### 4. Introduction and Purpose of this Brief

This brief will examine and discuss the past, present and possible future governmental arrangements for the Ottawa-Hull Metropolitan area, or what the Constitutional Conference has loosely described as the Canadian Capital Area. As there is some historical and current ambiguity over the designation of an area large enough for the proper development of the Canadian Capital Area, it

A la page 1:110 de ces conclusions, la conférence constitutionnelle a discuté et adopté une résolution portant sur une «réforme d'institutions liée au fédéralisme: la capitale nationale (point 4(d) de l'ordre du jour).»

La résolution de la conférence constitutionnelle est citée in-extenso dans le chapitre présent mémoire intitulé «l'évolution de la région d'Ottawa-Hull vers le statut de région de la capitale canadienne.»

Étant donné que le mandat de ce comité mixte mentionne la révision de la constitution entreprise par la conférence constitutionnelle et étant donné que la conférence constitutionnelle a discuté et accepté d'étudier la région de la capitale canadienne, il nous paraît approprié d'intéresser ce comité mixte à ce mémoire.

De plus, les termes de votre mandat n'interdisent pas à votre comité mixte d'étudier la région de la capitale canadienne. En outre, la Commission BB a expressément fait mention de «...la conférence constitutionnelle permanente où tous les gouvernements provinciaux peuvent exprimer l'opinion de leur population respective au sujet des questions qui intéressent l'ensemble des Canadiens.» (Rapport BB Livre V, p. 89), laissant ainsi entendre que la conférence constitutionnelle permanente doit s'intéresser de façon permanente et à long terme à la R.C.C.

Lorsque le ministre de l'Expansion économique régionale a annoncé à la Chambre des communes, le 29 mai 1969, les projets à long terme du gouvernement pour la mise en valeur de Hull en tant que partie de la région de la capitale nationale, il a également déclaré:

«Ce sont ces objectifs (de l'importance nationale de la région d'Ottawa-Hull) qui ont incité les premiers ministres du pays, à la conférence fédérale-provinciale de février dernier, à approuver à l'unanimité une résolution soulignant la nécessité d'étendre le cœur de la capitale aux deux secteurs d'Ottawa-Hull au Québec et d'Ottawa en Ontario. (Hansard, version brochée, p.9204).

Nous admettons donc que la région de la capitale canadienne fait partie du mandat de ce comité mixte.

#### 4. Introduction et but du présent mémoire

Le présent mémoire examinera et discutera les accords gouvernementaux passés, présents et éventuels de la région métropolitaine d'Ottawa-Hull, soit ce que la conférence constitutionnelle a largement décrit comme la région de la capitale canadienne. Étant donné qu'il y a une certaine ambiguïté passée et actuelle concernant la désignation d'une région suffisamment vaste pour assurer le développement

It will be necessary to examine differing designations of the geographical area encompassing the Ottawa-Hull Metropolitan Area so as to reach an understanding as to the area and the concept to be analysed in this brief.

The purpose of this brief is to bring to the attention of this Joint Committee a problem of importance to the whole country, to all the governments of Canada, and to the residents of the Ottawa-Hull Metropolitan Area.

It is this writer's hope and expectation that the Joint Committee will accept the major suggestion of this brief by recommending to Parliament and to the Federal Cabinet the creation of a Royal Commission to study and report upon all aspects of the problems concerning the Canadian Capital Area and that the Royal Commission will make suitable recommendations for solving these problems in the national interest, in the interest of all governments in Canada, and in the interest of the residents of the Canadian Capital Area.

#### Limitations to this Brief

The limitations of this brief arise because the author has no resources other than his own, supported and strengthened as those resources have been by generous assistance provided by some governmental agencies. Finally, the author has undertaken the preparation of this brief by himself, and has not been able to draw upon any other research resources.

A major limitation of this brief, which would not detract from the attempt of viewing the situation of the Ottawa-Hull Metropolitan Areas as a whole, or in an inclusive comprehensive sense, has been the inability to obtain the Dorion Commission Report. However, press clippings from *Le Devoir* and *Soleil*, which include a transcript of some recommendations, have enabled the author of this memoire to make what analysis was possible on the basis of available evidence.

The Jones Report on the Ontario side of the Ottawa-Hull Metropolitan Area was examined only briefly as it was received while this memoire was being composed.

#### Advantages of this Brief

The advantages of this memoire stem from the hopefully disinterested point of view, an objective attitude to the problems to be discussed, an attempt to understand the problems of the Canadian Capital Area in as com-

plete as possible. In the region of the Canadian capital, it will be necessary to examine different designations of the geographical area encompassing the Ottawa-Hull Metropolitan Area, in order to reach an understanding as to the area and the concept to be analysed in this brief.

The purpose of this brief is to bring to the attention of this Joint Committee a problem of importance to the whole country, to all the governments of Canada and to the residents of the Ottawa-Hull Metropolitan Area.

It is this writer's hope and expectation that the Joint Committee will accept the major suggestion of this brief by recommending to Parliament and to the Federal Cabinet the creation of a Royal Commission to study and report upon all aspects of the problems concerning the Canadian Capital Area and that the Royal Commission will make suitable recommendations for solving these problems in the national interest, in the interest of all governments in Canada and in the interest of the residents of the Ottawa-Hull Metropolitan Area.

#### Limitations du présent mémoire

Les limitations du présent mémoire résultent du fait que l'auteur n'a d'autres ressources que les siennes propres, bien qu'elles aient été appuyées et renforcées par l'assistance généreuse qu'ont bien voulu lui fournir certaines agences du gouvernement. Enfin, l'auteur a entrepris par lui-même la rédaction de ce mémoire, et n'a pas été en mesure de faire appel à d'autres ressources de recherche.

Une importante limitation du présent mémoire, qui ne devrait cependant pas détourner de la tentative de considérer la situation de la région métropolitaine d'Ottawa-Hull dans son ensemble ou dans un sens compréhensif et complet, a été notre impossibilité d'examiner le rapport de la commission Dorion. Toutefois, les coupures de presse extraites du *Devoir* et du *Soleil*, qui comprennent une reproduction de certaines recommandations, ont permis à l'auteur du présent mémoire de faire dans toute la mesure du possible son analyse sur la base d'éléments concrets existants.

Le rapport Jones sur l'aspect ontarien de la région métropolitaine d'Ottawa-Hull n'a été examiné par nous que brièvement, étant donné que nous l'avons reçu alors que le présent mémoire était déjà composé.

#### Avantages du présent mémoire

Les avantages du présent mémoire sont un point de vue que nous croyons pouvoir qualifier de complètement désintéressé, l'objectivité de notre attitude à l'égard des problèmes en discussion, l'effort de comprendre les pro-

prehensive and complete a manner as possible, and the desire to seek a solution that will satisfy these three sets or interests:

(a) the Canadian people as a whole who desire that the Canadian Capital Region reflect the best that is of Canadian ideas, government, society, and sentiments.

(b) the Governments of Canada who presently exercise some responsibility for overseeing or governing the Canadian Capital Region, and,

(c) that the residents of the Canadian Capital Region have their interests listened to, weighed, protected and advanced in any possible solution that is acceptable to all these three sets of interests.

##### 5. Various Descriptions of the Canadian Capital Area and Suitable Geographical Dispositions Thereof

The problem of determining the geographical boundaries of a suitable area has been well analysed and described in the B & B Report, Book V, Chapter II, paragraphs 53-72. One problem has been that the concept and hence the geographical extent of a suitable area has undergone several changes in the development of the Ottawa-Hull area.

The British North America Act simply states, section 16, "Until the Queen otherwise directs, the Seat of Government of Canada shall be Ottawa" and this description was the result of the choice of Ottawa in 1857 as the capital of the Province of Canada, which province then comprised what is now generally known as the Provinces of Quebec and Ontario.

It was not until 1927, with the creation of the Federal District Commission that a geographical area was set aside, and Hull was recognized as part of this federal area. In 1946 about 550 square miles of Quebec territory was to be overseen and developed under the authority of the Federal District Commission Act, which was legislation enacted by the Parliament of Canada. By the National Capital Act of 1958 the area in Quebec was expanded to 750 square miles. The same legislation created the National Capital Region having a total area on both sides of the Ottawa River of 1800 square miles.

Creation of regional communities by the Ontario and Quebec governments has provided another set of geographical boundaries

blèmes de la région de la capitale canadienne d'une façon aussi complète et compréhensive que possible et notre désir de trouver une solution satisfaisant les trois séries d'intérêts ci-après:

a) la population canadienne dans son ensemble, qui souhaite que la région de la capitale canadienne soit le reflet de ce qui est de mieux dans les idées, le gouvernement, la société et les sentiments du Canada.

b) Le gouvernement fédéral, qui exerce actuellement une certaine responsabilité pour la supervision ou le contrôle de la région de la capitale canadienne; et

c) veiller à ce que les intérêts des résidents de la région de la capitale canadienne soient écoutés, soupesés, protégés et mis en évidence dans toute solution possible qui soit acceptable à ces trois séries d'intérêts.

##### 5. Diverses descriptions de la région de la capitale canadienne, et descriptions géographiques appropriées.

Le problème qui consiste à déterminer les limites géographiques d'une région appropriée a été analysé et décrit dans le rapport B & B, Livre V, chapitre II, paragraphes 53-72. L'un des problèmes a été que le concept et, par conséquent, l'étendue géographique de la région appropriée ait subi diverses modifications au cours du développement de la région d'Ottawa-Hull.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique mentionne simplement, à l'article 16 que, jusqu'à ce que la Reine n'en décide autrement, le siège du gouvernement du Canada sera à Ottawa et cette description est le résultat du choix d'Ottawa en 1857 comme capitale de la province du Canada, qui comprenait alors ce que l'on connaît maintenant généralement sous le nom de provinces du Québec et de l'Ontario.

Ce ne fut qu'en 1927, lors de la création d'une commission du district fédéral, que fut constituée une région géographique et que Hull fut reconnue comme faisant partie de cette région fédérale. En 1946 environ 550 milles carrés du territoire du Québec devaient être supervisés et mis en valeur en vertu de la Loi de la commission du district fédéral votée par le Parlement du Canada. Cette région du territoire du Québec fut portée à 750 milles carrés par la Loi de la capitale nationale de 1958. Cette même loi créait la région de la capitale nationale ayant de part et d'autre de la rivière de l'Outaouais une superficie totale de 1,800 milles carrés.

La création de communautés régionales par les gouvernements de l'Ontario et du Québec a fourni un autre jeu de limites géogra-



which do not conform in all instances with the boundaries of the National Capital Region. The Rural Municipality of Ottawa-Carleton has an area of 1060 square miles compared to the Ontario portion of the N.C.R. of 1050 square miles. La Communauté régionale de l'Ontario a des limites considérablement plus vastes que la portion québécoise de la R.C.N., mais en certains points les limites de la communauté régionale et celles de la R.C.N. coïncident.

The overlapping boundaries of the N.C.R., the Rural Municipality and la Communauté are sketched on the accompanying map, which does not pretend to be accurate but is provided for illustrative purposes and to focus our attention on an area of Canada under discussion in this brief.

The problem facing the B & B Commission and anyone else studying this area has not been made easier by the Dominion Bureau of Statistics creating for its purposes yet another area known as the Ottawa-Hull Metropolitan Census area. This census area had in 1966 a combined population of about half a million, an urban and rural area of 335 square miles embracing 13 different municipalities. This census area, while suitable for statistical purposes, comprises approximately one-sixth of the N.C.R. and an even smaller proportion of the area contained within the combined borders of the Rural Municipality and La Communauté. Use by the B & B Commission of this census area has meant that the statistics analysed and used by the B & B Commission did not cover the whole of the N.C.R. Even with this incompleteness of statistical analysis the reports of the B & B Commission throw a great deal of light upon the problems of the Canadian Capital Area.

If these differences in concept and geographical extent were not enough, and there is merit for purposes of study of not having fixed borders, the Continuing Constitutional Conference meeting in February, 1969 used these terms in the resolution adopted by that Conference. The resolution adopted referred to the Canadian Capital Area twice, to the Capital Region once, and to the Canadian Capital Region once. No geographical borders were delineated but it was unanimously accepted that "the cities of Ottawa and Hull and their surrounding areas shall be the Canadian Capital Area."

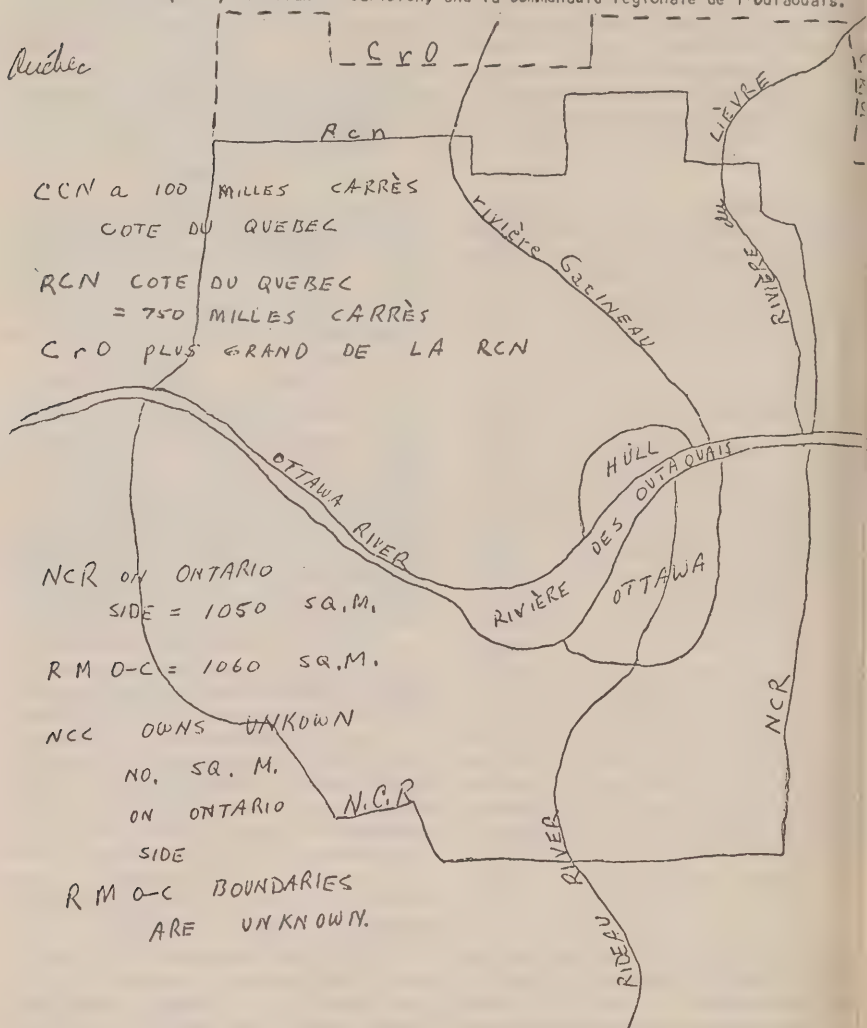
ques qui ne sont pas conformes en tous points aux limites de la région de la capitale nationale. La municipalité d'Ottawa-Carleton a une superficie de 1,060 milles carrés comparée à une portion de 1,050 milles carrés pour la portion ontarienne de la R.C.N. La communauté régionale de l'Ontario a des limites considérablement plus vastes que la portion québécoise de la R.C.N., mais en certains points les limites de la communauté régionale et celles de la R.C.N. coïncident.

On trouvera dans le croquis ci-joint l'interférence des limites de la R.C.N., de la municipalité rurale et de la communauté; ce croquis n'a pas la prétention d'être précis, mais nous l'avons annexé à toutes fins utiles, afin de mieux concentrer l'attention sur la région du Canada qui fait l'objet des discussions du présent mémoire.

Le problème auquel se heurtent la Commission BB et quiconque veut étudier cette région n'a pas été facilité par le fait que le B.F.S. a créé, à ses fins particulières, une autre région connue sous la dénomination de région du recensement métropolitain d'Ottawa-Hull. Cette région de recensement comptait en 1966 une population totale d'environ un demi million d'habitants et sa superficie urbaine et rurale était de 335 milles carrés, comprenant 13 différentes municipalités. Bien qu'appropriée à des fins de statistiques, elle ne comprend qu'approximativement un sixième de la R.C.N. et une proportion encore plus petite de la région contenue à l'intérieur des limites combinées de la municipalité rurale et de la Communauté. Le fait que la Commission BB a fait usage de cette région de recensement signifie que les statistiques analysées et utilisées par elle ne couvrent pas l'ensemble de la R.C.N. En dépit de ce fait les rapports de la Commission BB jettent beaucoup de lumière sur les problèmes de la région de la capitale canadienne.

Comme si ces différences de concept et d'étendue géographiques ne suffisaient pas, (il y a avantagé, à des fins d'étude, à n'avoir pas de limites fixes) la conférence constitutionnelle permanente qui s'est réunie en février 1969 a utilisé trois termes dans la résolution qu'elle a adoptée. Celle-ci mentionne deux fois la zone de la capitale canadienne, une fois la région de la capitale, et une fois la région de la capitale canadienne. Aucune limitation géographique n'a été définie, mais il a été unanimement admis que «les cités d'Ottawa et de Hull et les régions qui les entourent constitueront la région de la capitale canadienne.»

map showing Interrelationships of the National Capital Region, the Rural Municipality of Ottawa - Carleton, and la Communauté régionale de l'Ottawa.



Croquis montrant les interférences des limites de la région de la capitale nationale, de la municipalité rurale d'Ottawa-Carleton, et de la communauté régionale de l'Outaouais.

Municipality of Ottawa - Carleton, and la Communauté régionale de l'Ottawaais.

Dec

RCN a 100 MILLES CARRÉS  
COTE DU QUEBEC

RCN COTE DU QUEBEC  
= 750 MILLES CARRÉS

GrO PLUS GRAND DE LA RCN

NCR ON ONTARIO  
SIDE = 1050 SQ. M.

$$RM \cdot O-C = 1060 \text{ SQ.M.}$$

NCC OWNS ~~UNKNOWN~~

NO. 5Q. M.

ON ONTARIO

SIDE

R M O - C BOUNDARIES  
ARE UNKNOWN.

LITARIO



To avoid confusion this brief shall use one term, except where the context requires otherwise and that shall be the Canadian Capital Area, or, the C.C.A. No boundaries shall be assigned to the C.C.A. but it shall mean the area designated by the Continuing Constitutional Conference. (See the map showing presently designated borders).

#### 6. Evolution of the Ottawa-Hull Area towards a status as the Canadian Capital Area

Quebec City and Toronto have long been provincial capitals. With creation of the Province of Canada there arose the "seat of government question" for the location of the new capital. Kingston was chosen first in 1841, and then Montreal was the capital between 1844-49. The legislature decided that Toronto and Quebec should be the capital during each alternate four year period, an arrangement that eventually was demonstrably unsuitable. Finally in 1857 Queen Victoria was asked to settle the question, and apparently acting upon the advice of the Governor General of the day she chose Ottawa.

Parliament was not transferred there until after the Parliament Buildings were completed in 1865. Ottawa had a short life as a provincial capital when the delegates to the Quebec Conference of 1864 chose Ottawa to be the capital of the to-be-confederated provinces.

Location of the seat of government was finally decided by virtue of Quebec Resolution No. 52, London Resolution No. 51, and Section 16 of the British North America Act.

Quebec Resolution No. 52, 1864, "The seat of government of the Federated Provinces shall be Ottawa, subject to the Royal Prerogative."

London Resolution No. 51, 1866, "The seat of Confederation shall be Ottawa, subject to the Royal Prerogative."

British North America Act, section 16, "Until the Queen otherwise directs, the seat of Government of Canada shall be Ottawa."

The Fathers of Confederation had apparently no intention of creating another District of Columbia in the Ottawa-Hull area even though they had the opportunity if they had wanted to, to make some special arrangements before 1867. In the hiatus between Ottawa being a provincial and becoming a federal capital The "Union Parliament, which held its first and only session in Ottawa in

Pour éviter toute confusion, nous n'utilisons dans le présent mémoire qu'un seul terme, sauf lorsque le contexte exige le contraire, et ce sera la région de la capitale canadienne ou R.C.C. Nous ne fixerons aucune limite à la R.C.C., et ce terme désignera la région désignée par la conférence constitutionnelle permanente. (Voir le croquis montrant les limites actuellement fixées).

#### 6. Évolution de la région Ottawa-Hull vers un statut de région de la capitale canadienne études sur l'économie, sur les transports et sur la population.

Québec et Toronto sont depuis longtemps des capitales de province. Avec la création de la province du Canada on vit surgir le «problème du siège du gouvernement» pour l'emplacement de la nouvelle capitale. On choisit d'abord Kingston en 1841, puis Montréal fut la capitale de 1844 à 1849. Le Parlement décida que Toronto et Québec seraient chacune capitale à tour de rôle pendant une période de quatre ans, décision qui s'avéra par la suite inapplicable. Enfin, en 1857, demanda à la Reine Victoria de trancher la question et, agissant semble-t-il sur le conseil du gouverneur général de l'époque, elle choisit Ottawa.

Le Parlement ne fut transféré dans cette ville que lorsque fut terminée la construction des édifices du parlement, en 1865. Ottawa connut une courte vie de capitale provinciale lorsque les délégués à la conférence de Québec de 1864, choisirent Ottawa pour être la capitale des provinces à confédérer.

L'emplacement du siège du gouvernement fut finalement décidé en vertu de la Résolution de Québec no 52, de la Résolution de Londres no 51 et de l'article 16 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

La Résolution de Québec no 52, 1864, disait que «le siège du gouvernement des provinces fédérées sera Ottawa, sous réserve de la prérogative royale.»

La Résolution de Londres no 51, 1866 disait «Le siège de la confédération sera Ottawa sous réserve de la prérogative royale.»

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique article 16, disait : «à moins que la Reine n'en décide autrement, le siège du gouvernement du Canada sera Ottawa.»

Les Pères de la confédération n'avaient apparemment aucune intention de créer un autre District of Columbia dans la région d'Ottawa-Hull, bien qu'ils eussent eu la possibilité, s'ils avaient souhaité de convenir de certains arrangements spéciaux avant 1867. Dans le hiatus entre le temps où Ottawa était une capitale provinciale et celui où elle est devenue une capitale fédérale, «le parlement

had the rather rudimentary structure of municipal government in the United Province in its own legislative competence. The Central Parliament that succeeded it in 1867 in a very different position" (B & B Book V, p. 15) as it had no direct legislative control over Ottawa and Hull that had under the jurisdictions of Toronto and Quebec City respectively.

The Ottawa Improvement Commission, created by the Central Government in 1899, was the first step in improving the site of the Government of Canada. This Commission was replaced by the Federal District Commission in 1927 at which time Hull became part of the federal area concept. In 1946 the Federal District Commission Act was amended enlarging the area under the jurisdiction of the Federal District Commission.

The Central Government secured the services of Jacques Gréber in 1945 to draw up a report which was completed in 1950. Gréber's report has had a marked influence on later municipal and social developments.

With the creation of the National Capital Commission to oversee the 1800 square mile National Capital Region, both created by legislation effective in 1959, the pace of development increased. The amounts of money expended by Parliament also increased as can be determined by examination of the annual reports of the N.C.C. While the N.C.C. maintains an advisory agency to assist municipalities in their planning requirements, it continues to act as the Central Government's agent in developing the National Capital Region.

"...in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance. To fulfill these objectives, the Commission has certain powers including the acquisition and development of property, the construction and maintenance of parks, roads, operations in respect to railway relocation, bridges, buildings and other works; the right to undertake joint projects with municipalities or make grants to municipalities; to construct and operate concessions, and administer historic buildings. The Commission is also charged with the co-ordination of the development of public lands in the National Capital Region, and must secure its approval before buildings or other works are erected, altered or extended by Government departments in the region."

de l'Union, qui a tenu en 1866 son unique session à Ottawa, ressemblait par sa structure rudimentaire à l'une des administrations municipales de son ressort. Le Parlement qui lui succéda en 1867 se trouvait dans une situation tout à fait différente.» (Rapport BB, Livre V, p. 15) étant donné qu'il n'avait aucun contrôle législatif direct sur Ottawa et sur Hull, qui relevaient respectivement de la juridiction de Toronto et de Québec.

La Commission d'amélioration d'Ottawa, créée en 1899 par le gouvernement central, fut la première tentative d'améliorer le site du gouvernement du Canada. Cette Commission fut remplacée par la Commission du district fédéral en 1927, époque à laquelle Hull devint partie intégrante du concept d'une région fédérale. En 1947, la Loi de la Commission du district fédéral fut modifiée, élargissant la région placée sous la juridiction de la Commission du district fédéral.

Le gouvernement central s'attacha en 1945 les services de Jacques Gréber, à qui il demanda d'établir un rapport qui fut publié en 1950. Le travail de Gréber a exercé une influence notable sur les documents ultérieurs et sur l'évolution sociale.

Le rythme du développement s'accroît lors de la création de la commission de la capitale nationale chargée de superviser les 1,800 milles carrés de la région de la capitale nationale, l'une et l'autre créées par des lois entrant en vigueur en 1959. Le montant des sommes dépensées par le Parlement augmenta également, comme on peut l'établir par l'examen des rapports annuels de la C.C.N. Alors que cette dernière demeure une agence consultative chargée d'assister les municipalités dans leurs besoins en matière d'urbanisation, elle continue d'agir à titre d'agent du gouvernement central pour la mise en valeur de la région de la capitale nationale.

«...de façon à ce que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada soit en harmonie avec sa signification nationale. Pour parvenir à cet objectif, la commission dispose de certains pouvoirs y compris l'acquisition et la mise en valeur de biens, la construction et l'entretien de parcs, de routes, les travaux concernant les déplacements des voies ferrées, les ponts, les constructions et autres travaux; le droit d'entreprendre des projets conjoints avec des municipalités ou de faire des prêts à ces dernières; de construire et d'octroyer les concessions, et d'administrer les immeubles historiques. La commission est également chargée de la coordination du développement des terrains publics de la région de la capitale nationale et doit donner son approbation avant que des édifices ou autres tra-

*National Capital Commission*, fifth edition, 1967, published by the N.C.C., p. 5.

vaux puissent être construits, modifiés, agrandis par des ministères fédéraux de la région.» (*Commission de la capitale nationale*, cinquième édition, 1967, publiée par la C.C.N., page 5.)

In June 1969, the Continuing Constitutional Conference took cognizance of the national capital and unanimously adopted the following resolution:

En juin 1969, la conférence constitutionnelle permanente reconnut la capitale nationale et adopta à l'unanimité la résolution suivante:

Reform of institutions linked with federalism—The National Capital (Agenda item 4(d)).

réforme des institutions liées au fédéralisme—la capitale nationale (point 4(d) l'ordre du jour).

The Constitutional Conference, subject to any comments that may be submitted, agrees that:

La Conférence constitutionnelle, sous réserve de tous commentaires qui pourraient lui être soumis, reconnaît que:

(a) The Cities of Ottawa and Hull and their surrounding areas shall be the Canadian Capital area;

a) les villes d'Ottawa et de Hull et leurs régions environnantes constitueront la région de la capitale canadienne;

(b) No changes be made to provincial boundaries or to the constitutional responsibilities of the governments concerned;

b) aucune modification ne sera apportée aux frontières provinciales ni aux responsabilités constitutionnelles des gouvernements concernés;

(c) The boundaries of the Canadian Capital area are to be established by agreement of the governments concerned;

c) les frontières de la région de la capitale canadienne seront établies, par commun accord, par les gouvernements concernés;

(d) In line with the aforementioned objectives, steps must be taken so that the two official languages and the cultural values common to all Canadians are recognized by all governments concerned in these two cities and in the Capital Region in general, so that all Canadians may have a feeling of pride and participation in, and attachment to their Capital.

d) conformément aux objectifs susmentionnés, des mesures devront être prises pour que les deux langues officielles et les valeurs culturelles communes à tous les Canadiens soient reconnues par tous les gouvernements concernés dans ces deux villes et dans la région de la capitale canadienne en général, afin que tous les Canadiens puissent avoir à l'égard de leur capitale le sentiment de fierté, de participation et d'attachement;

(e) That the study committee on the Canadian Capital continue its work, giving particular importance to the following:

e) que le comité chargé d'étudier la capitale canadienne poursuive son travail, attachant une importance particulière aux points suivants:

(i) the definition of adjacent areas which would eventually constitute, along with the cities of Ottawa and Hull, and their surrounding areas, the Canadian Capital Region.

(i) la définition des régions adjacentes qui pourraient éventuellement constituer, conjointement avec les villes d'Ottawa et de Hull, et leurs régions environnantes, la région de la capitale canadienne;

(ii) the study of the administration and the financing of a tripartite organization.

(ii) l'étude de l'administration et du financement d'une organisation tripartite

## 7. Economic Transportation and Population Growth Studies.

## 7. Études sur l'économie, les transports et l'accroissement démographique

In addition to the Gréber study, which was commissioned by the Central Government, there have been other studies related to the national capital and environs.

En plus de l'étude dont le gouvernement central avait chargé Gréber, d'autres études ont été entreprises sur la capitale nationale et ses environs.

The National Capital Commission secured the services of Larry Smith and Company, Real Estate consultants, to conduct an "Economic Prospects Study" of the National Capital Region. An initial report was submitted to

La Commission de la capitale nationale s'est attachée les services de Larry Smith and Company, Real Estate consultants, pour entreprendre une «étude des perspectives économiques» de la région de la capitale



N.C.C. in August with the final report being transmitted in December of 1963. This has been the only study as far as I know, that analysed the basic economy of the community within the N.C.R. The Economic Aspects Study made projections up till 1986, on population growth and development, the geographic extent of the built up area and employment and industrial growth. It recommended, among other things, periodic review of the developing situation in the N.C.R.

During the same period in 1963 the City of Ottawa, in co-operation with the N.C.C. and contiguous municipalities on both sides of the Ottawa River, asked two companies of consulting engineers to undertake a transportation study of the Ottawa-Hull area.

"The main objectives of this study have been to find ways of improving existing travel conditions, to evolve a transportation plan to guide the development of an integrated street and public transit system, and to inform all levels of government of steps to be taken in scheduling the recommendations on a coordinated basis. Fundamental to the plan has been the principle that it should be compatible with the chosen character and extent of further urban growth in the Ottawa-Hull area." (*Ottawa-Hull Area Transportation Study* 1965, p. 9).

The institution in particular that has been able to be continually concerned about long range plans for the N.C.R. is the N.C.C. On May 29, 1969, the Minister for Regional Economic Expansion, responsible also for the N.C.C., said in the House of Commons:

"I believe it is of interest to all Canadians that in recent months the National Capital Commission has put before the Government certain recommendations to guide the long-range development of Canada's Capital Region. While study is still in progress with regard to many aspects of this important work, the Government has accepted certain measures within the long-range concept..." (*Hansard*, paperback edition, May 29, 1969, p. 9203).

The N.C.C. has developed a long-range plan for development of the N.C.R. and three concepts are basic:

"1. The creation of a unified, functional and visually splendid urban form that will shape the National Capital Region to ins-

ationale. Un premier rapport fût présenté à la C.C.N. en août 1963, le rapport final lui étant remis en décembre de la même année. C'est pour autant que nous sachions, la seule étude ayant analysé l'économie de base de la communauté comprise dans les limites de la R.C.N. L'étude des perspectives économiques a fait des projections allant jusqu'en 1986, en matière d'accroissement démographique, d'étendue géographique de la superficie construite et d'expansion de l'emploi et de l'industrie. Elle recommandait, entre autre, une révision périodique de l'évolution de la situation dans la R.C.N.

Au cours de la même période de 1963, la municipalité d'Ottawa, en coopération avec la C.C.N. et les municipalités contiguës de part et d'autre de la rivière Outaouais, demanda à deux entreprises d'ingénieurs-conseils d'entreprendre une étude du problème des transports dans la région Ottawa-Hull.

«Les principaux objectifs de la présente étude ont été de déterminer les moyens d'améliorer les conditions de transport existantes, de mettre au point un plan de transport destiné à servir de guide lors de la mise en œuvre d'un système intégré de rues et du transport public et d'informer tous les niveaux de gouvernement des mesures à entreprendre pour la programmation des recommandations de façon coordonnée. Ce projet a été fondé sur le principe qu'il devait être compatible avec le caractère et l'importance choisis pour le développement urbain ultérieur de la région Ottawa-Hull.» (*Etude des transports dans la région Ottawa-Hull*, 1965, p. 9).

L'institution qui a été particulièrement en mesure de se préoccuper de programmes à longues échéances pour la R.C.N. est la C.C.N. Le 29 mai 1969, le ministre de l'Expansion économique régionale, également chargé de la C.C.N., déclarait à la Chambre des communes:

«Je crois que tous les Canadiens apprendront avec plaisir qu'au cours des derniers mois la Commission de la capitale nationale a soumis au gouvernement certaines recommandations touchant le développement à long terme de la région de la capitale canadienne. Bien que plusieurs points de cet important projet soient encore à l'étude, le gouvernement en a approuvé quelques-uns...» (*Hansard*, édition brochée, 29 mai 1969, p. 9203).

La C.C.N. a mis au point un programme à longue échéance pour la mise en valeur de la R.C.N.; il est fondé sur trois concepts fondamentaux:

«1. La création d'une forme urbaine unifiée, fonctionnelle et visuellement splendide, qui constituera la région de la capitale cana-

pire the pride of Canadians in their common achievement. Thus, the plan of development must give expression to national goals of social unity, linguistic duality and cultural diversity.

2. The redressing of the social and economic disparities which exist between the Ottawa and Quebec portions of the Region.

3. The development of a cohesive and dynamic downtown core to make the Capital Region effective in its governmental and cultural missions.

In its expanded dimension, the Core becomes the focus of cultural and economic life in the National Capital Region. The impetus for redeveloping downtown Hull partly flows from the recently completed central area study of Ottawa in which explicit recognition is given to a single plan embracing the two cities. The potential of the north shore of the Ottawa River is to be fully realized within the framework of a comprehensive development strategy." *Background and Statistics on the National Capital Plan*, May 29, 1969, mimeographed, published by the N.C.C., p. 3.

Later in the document just referred to, the N.C.C. has based its Regional Plan Concept on "...an expectation of growth that foresees 1,500,000 inhabitants in the National Capital Region by 1995. This will mean an increase averaging 9,000 families during the next twenty-five years." (Ibid, p. 3). This projection indicates a doubling of the population.

Later in the same document other projections are presented for growth in numbers of jobs by industrial sectors from 1968 to 1996.

#### 8. Comments on the Jones Report

The Jones Report is a consequence of a study commissioned by the Ontario Government. For this reason the Jones Report falls into the category of another particular study as, naturally, the Ontario Government was concerned primarily with the Ontario municipalities in the Ottawa region and how these different municipalities could achieve greater coordination of services to pursue objectives common to the Ontario portion of the N.C.R.

The fact that the Ontario Government was concerned only secondarily with coordinating any future form of regional government with the federal authorities and the N.C.C. points up a major weakness of this particularistic study.

dienne, afin d'inspirer à tous les Canadiens la fierté de leur réalisation commune. Par conséquent, le plan de mise en valeur doit faire ressortir les buts nationaux que sont l'unité sociale, le dualisme linguistique et la diversité culturelle.

2. Le redressement des disparités sociales économiques qui existent entre les portions outaouaise et québécoise de la région.

3. La mise au point d'un centre ville cohérent et dynamique, pour donner à la région de la capitale plus d'efficacité dans l'exécution de ses missions gouvernementales et culturelles. Dans sa dimension accrue, le centre ville devient le foyer de la vie culturelle et économique dans la région de la capitale canadienne. La nécessité de restructurer le centre-ville de Hull résulte en partie de l'étude récemment entreprise sur la région centrale d'Ottawa dans laquelle on reconnaît explicitement la nécessité d'un plan unique embrassant les deux villes. Le potentiel de la rive nord de la rivière Outaouais doit être pleinement réalisé dans le cadre d'une stratégie de développement bien comprise." *Background and Statistics on the National Capital Plan*, 29 mai 1969, ronéotype, publié par la C.C.N., p. 3.

Un peu plus loin dans ce même document la C.C.N. fonde son concept de plan régional sur "...la perspective d'un développement démographique qui prévoit 1,500,000 habitants dans la région de la capitale nationale vers 1995. Cela signifie un accroissement d'environ 9,000 familles par année au cours des 25 prochaines années." (Idem, p. 3). Cette projection fait donc ressortir le redoublement de la population actuelle.

Un peu plus loin dans le même document on trouve d'autres projections concernant l'accroissement des emplois disponibles, par secteur industriel, de 1965 à 1996.

#### 8. Commentaires sur le rapport Jones

Le rapport Jones est la conséquence d'une étude entreprise à l'initiative du gouvernement de l'Ontario. Pour cette raison, le rapport Jones entre dans la catégorie d'une autre étude particulière étant donné que, évidemment, ce qui intéressait particulièrement le gouvernement de l'Ontario c'était les municipalités de la région d'Ottawa et la façon dont ces différentes municipalités pourraient parvenir à une meilleure coordination de leurs services pour atteindre des objectifs communs à la partie ontarienne de la R.C.N.

Le fait que le gouvernement ontarien ne s'intéressait qu'accessoirement à la coordination de toute forme future de gouvernement régional avec les autorités fédérales et la C.C.N. fait ressortir une des principales faiblesses de cette étude particulariste.

Further analysis of the Jones Report is treated as a copy of the Jones Report and documents was only received during final stages of preparing this memoir.

Comments on the Dorion Commission—La Commission d'étude sur l'intégrité du Territoire du Québec

(Tremblay) Royal Commission on Constitutional Problems (La Commission d'enquête royale sur les problèmes constitutionnels, créée 1953) examined only incidentally the situation of Western Quebec "... arising from the creation of a federal district." The Union of Chambers of Commerce of Western Quebec in presenting a brief to the Tremblay Commission (which summarized the Union's views) emphasized "... that, at first glance, realizing of such a project may appear to be to the advantage of the region concerned, but the systematic conquest of a portion of the territory by the central authority in order to establish there a federal enclave will give rise to difficulties which merit consideration." Finally, the Tremblay Commission recommended in 1956 to the Quebec Government

... that a special commission be set up which would be asked to recommend the legislation or attitude to be adopted." (Tremblay Report, English edition, Vol. II, Book I, p. 315).

The Dorion Commission was created in 1966 and presented a volume to the Quebec Government making recommendations for provincial initiatives in the Hull area.

Unfortunately for the quality of completeness for this memoir I have been unable to obtain a copy of the Dorion Study and I have been forced to rely on newspaper reports. *Le Devoir*, 18 décembre 1968, p. 9, quotes the Commission as follows:

La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec recommande;

que le gouvernement du Québec exprime clairement son opposition à la création de tout organisme impliquant le détachement d'une portion du territoire québécois, que cet organisme porte ou non le titre de « district fédéral ».

According to an item published in *Le Soleil*, décembre, 1969, p. 1,

Le Québec devrait s'opposer clairement à tout organisme impliquant le détachement d'une portion du territoire québécois, que cet organisme porte ou non le titre de « district fédéral ».

Nous n'avons pu nous livrer à une analyse plus détaillée du rapport Jones étant donné que nous n'avons reçu un exemplaire de ce rapport et des documents qui l'accompagnent que lors de la phase finale de la rédaction du présent mémoire.

9. Commentaires sur la Commission Dorion—la Commission d'étude sur l'intégrité du Territoire du Québec

La Commission royale (Tremblay) sur les problèmes constitutionnels (La Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, créée en 1953) n'examina qu'en passant la situation dans l'ouest du Québec "... résultant de la création d'un district fédéral." L'Union des chambres de commerce de l'ouest du Québec, dans un mémoire soumis à la Commission Tremblay (qui a résumé ce mémoire) soulignait que "... à première vue, la réalisation d'un pareil projet peut sembler avantageuse pour la région en question, mais la conquête systématique d'une portion du territoire québécois par le pouvoir central, afin d'y établir une enclave fédérale, fait surgir des difficultés qui doivent être prises en considération." Finalement, la Commission Tremblay recommanda en 1956 au gouvernement du Québec

«... la création d'une commission spéciale qui aurait pour mandat de recommander les lois ou l'attitude qu'il conviendrait d'adopter.» (Rapport Tremblay, édition anglaise, Vol. III, Livre I, p. 315).

La Commission Dorion fut créée en 1966 et présenta au gouvernement du Québec un volume faisant des recommandations pour des initiatives provinciales dans la région de Hull.

Nous regrettons, car le présent mémoire s'en trouve moins complet, n'avoir pu nous procurer un exemplaire de l'étude Dorion, et avoir dû nous en remettre à des articles parus dans la presse. *Le Devoir*, le 18 décembre 1969, p. 9, cite la Commission Dorion dans les termes ci-après:

«La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec recommande;

que le gouvernement du Québec exprime clairement son opposition à la création de tout organisme impliquant le détachement d'une portion du territoire québécois, que cet organisme porte ou non le titre de « district fédéral ».

Selon un article à la une paru dans *Le Soleil*, le 18 décembre 1969,

«Le Québec devrait s'opposer clairement à tout organisme impliquant le détachement d'une portion du territoire québécois, que cet organisme porte ou non le titre de « district fédéral ».



C'est l'une des principales des 37 recommandations que formule la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec...

Le territoire concerné est celui de la région de Hull et l'opposition préconisée par la Commission s'inscrit dans le mandat spécial et prioritaire qui lui a été confié, par le gouvernement du Québec..."

It is interesting and important to note that Québec is, according to the report of the Dorion Study Commission, opposed to the creation of a "federal district". From 1927 until 1958 the central government agency for developing the national capital was called the "Federal District Commission"; a name that was dropped in favor of the National Capital Commission probably because the old name was too reminiscent of the District of Columbia. One option the Dorion Commission probably didn't study was that of creating a capital-province, a suggestion that was made in three briefs to the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

Who knows but in the future Quebec may be willing to cede territory to create a capital-province, if there was a Franco-phone majority, which would establish democratic form of government in the Canadian tradition rather than an anti-democratic federal district or Capital Territory in the American tradition!

#### 10. Commentary on the B & B Commission's Report

The terms of reference of the B & B Commission refer not at all to the national capital and surrounding area, so the Commission need not have studied nor made any recommendations about the country's capital.

In its own wisdom the B & B Commission decided to study what they called "The Federal Capital." It also decided to recommend implicitly the creation of a "Capital Territory" that has many of the earmarks of the District of Columbia, which for the residents of the District is a completely antidemocratic and completely unrepresentative form of government.

The Commission could just as easily have decided to study and then recommend creation of a "Capital Province" because this concept was recommended to the Commission in three briefs.

The Commission's main interest was to study bilingualism and biculturalism but yet

C'est l'une des principales des 37 recommandations que formule la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec...

Le territoire concerné est celui de la région de Hull et l'opposition préconisée par la Commission s'inscrit dans le mandat spécial et prioritaire qui lui a été confié par le gouvernement du Québec..."

Il est intéressant et important de noter qu'après le rapport de la Commission Dorion le Québec est opposé à la création d'un « district fédéral ». De 1927 à 1958, l'agence chargée par le gouvernement central pour le développement de la capitale nationale portait le nom de « Commission du district fédéral », dénomination qui fut abandonnée en faveur de celle de Commission de la capitale nationale, probablement parce que l'ancien nom rappelait trop le *District of Columbia*. Une option que la Commission Dorion n'a probablement pas étudiée fut celle de la création d'une province de la capitale, une suggestion qui avait été faite dans trois mémoires soumis à la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Qui sait si plus tard le Québec ne consentirait pas à céder une portion de son territoire pour y créer une province de la capitale, à avoir une majorité francophone, qui établirait une forme démocratique de gouvernement dans la tradition canadienne plutôt qu'un « district fédéral » ou un territoire de la capitale anti-démocratiques, dans la tradition américaine!

#### 10. Commentaire sur le rapport de la Commission BB.

Le mandat de la Commission BB ne contenait aucune mention à la capitale nationale et la région avoisinante, de telle sorte que cette commission n'était pas obligée d'étudier la question de la capitale du pays, ni de faire la moindre recommandation à cet égard.

De sa propre initiative, la Commission BB décida d'étudier ce qu'elle appela « la capitale fédérale ». Elle décida également de recommander implicitement la création d'un « territoire de la capitale », qui a de nombreuses caractéristiques du *District of Columbia* ce qui pour les résidents du District représente une forme absolument anti-démocratique et totalement non-représentative de gouvernement.

La Commission pourrait tout aussi bien avoir décidé d'étudier et de recommander la création d'une « province de la capitale » et donné que ce concept lui avait été recommandé dans trois mémoires.

L'objectif essentiel de la commission était l'étude du bilinguisme et du biculturalisme.

med itself to be competent to implicitly recommend creation of a Capital Territory, is a form of government requiring more careful study than that devoted to it by the Commission.

The Commission was created in a period of intense country-wide tensions between Anglos and Francophones and the work of the Commission was directed almost exclusively to resolving these tensions.

It is now appropriate to ask if the Commission's long-run implied recommendation for creation of an anti-democratic Capital Territory is the best solution (though perhaps not so in some quarters) for the country at large, for Parliament, for the provinces of Ontario and Quebec, and not least of all for the present and future residents of the federal capital area.

Commentary on the Recommendations of the B & B Commission Concerning the National Capital, Book V, The Federal Capital.

The B & B Commission made a number of specific recommendations concerning the national capital based on the following proposals:

...for the capital area, a régime of complete linguistic equality and a full range of services and facilities available in French and in English;

...the implementation of changes proposed elsewhere in our Report, together with specific reforms to be proposed in this Chapter dealing about linguistic equality;

...the formation of a Tripartite Agency to assume responsibility for advising the governments involved on the planning and co-ordination of future development in the region." (Book V, Chapter V, p. 57).

There is no quarrel with the excellent recommendations for pursuing linguistic and racial equality.

The only specific and formal recommendation the B & B Commission offered about the governmental arrangements was for establishing the Tripartite Agency. Linguistic problems and solutions therefore were higher on the Commission's list of objectives and priorities than governmental arrangements for the national capital.

Our research on the federal capital concentrated most intensively on the linguistic

elle ne s'en est pas moins jugée compétente pour recommander implicitement la création d'un territoire de la capitale, ce qui constitue une forme de gouvernement nécessitant une étude plus attentive que celle que lui a consacrée la commission.

Cette commission avait été créée dans une période de tension extrêmement grave, d'un bout à l'autre du pays, entre anglophones et francophones et son mandat tendait presque uniquement à chercher à résoudre ces tensions.

Il convient maintenant de se demander si la recommandation implicite, à longue échéance, de la commission pour la création d'un territoire de la capitale anti-démocratique est bien la meilleure solution (bien qu'elle puisse être en faveur dans certains milieux) pour le pays dans son ensemble, pour le Parlement, pour les provinces de l'Ontario et du Québec et, ce qui n'est pas moins important, pour les résidents actuels et futurs de la région de la capitale fédérale.

11. Commentaire sur les recommandations faites par la Commission BB à l'égard de la capitale nationale, Livre V, La capitale fédérale

La Commission BB a fait un certain nombre de recommandations précises concernant la capitale nationale, en se fondant sur les propositions suivantes:

...un régime d'égalité linguistique totale et un ensemble complet de services en français et en anglais;

la mise en œuvre des réformes que nous avons déjà recommandées dans notre rapport et qui s'ajoutent à celles du présent chapitre en faveur de l'égalité linguistique;

la création d'un organisme tripartite ayant charge de conseiller les gouvernements sur la planification et la coordination du développement régional." (Livre V, Chapitre V, p. 57).

Nous n'avons rien à objecter à ces excellentes recommandations préconisant l'égalité linguistique et sociale.

La seule recommandation précise et formelle de la Commission BB concernant les futurs arrangements gouvernementaux portait sur la création d'un organisme tripartite. Les problèmes linguistiques et les solutions à ces problèmes avaient, sur la liste des objectifs et priorités de la Commission, plus d'importance que les arrangements gouvernementaux pour la capitale nationale.

«Nous avons centré plus particulièrement notre étude de la capitale sur les politiques

policies of the various levels of government there." (Book V; p. 23).

"Our objective, then, is to spell out for the capital... what we consider to be the most appropriate way of applying the principle of equal partnership in this particular setting." (Book V, p. 36).

"It seems clear that the federal government is best situated to view the capital in the context of Canada as a whole, and that in future developments it should act to ensure that this perspective is properly recognized." (Book V, p. 51).

This line of reasoning becomes translated into the need "...for a more effective federal policy," and "...for a more active federal role in the capital" (Book V, p. 52) in the pursuit of federal government objectives to make a more truly national capital symbolic of things Canadian. Later the Commission urged "...the concept of a greater role for the federal government in the future of the region" (Book V, p. 54) but "...on the broad issue of equal partnership between Francophones and Anglophones, we should place the interests and perspectives of Canada as a whole on a par with local considerations." (Book V, p. 53).

The Commission recommended the establishment of an advisory Tripartite Agency involving the central, Ontario and Quebec governments with "broad advisory responsibility for the planning and co-ordination of immediate developments in the area." (Book V, p. 59).

Only one alternative to this advisory Tripartite Agency was examined, and that only briefly. This alternative "...could be the creation of a new Capital Territory, an idea that was proposed in our public hearings..." (Book V, p. 58). This alternative was spelled out in Appendix III, "Institutional Arrangements for a Capital Territory", to Book V, pp. 109-121.

Another alternative was suggested during public hearings in three briefs to the Commission—the idea of "provincial or city-state status for the capital area" (Book V, p. 105). This alternative of a capital province, perhaps because no study had been published on the idea of a capital-province (unlike the article by D. C. Rowat entitled "The Problems of Governing Federal Capitals", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. I, September, 1968, pp. 345-356) was not examined in the main body of the Report or separately examined in an appendix while the idea of a Capital Territory was. The idea of an 11th prov-

qui y sont appliquées en matière de la par les trois paliers d'administration (Livre V, p. 24).

«Notre objectif est de définir pour la capitale... la méthode à suivre, selon nous, mettre en œuvre le principe d'égalité» (Livre V, p. 36).

«Il semble donc que le gouvernement fédéral soit le mieux placé pour envisager la capitale en fonction de tout le Canada et qu'à l'avenir veiller à ce que l'on tienne bien compte de cette perspective.» (Livre V, p. 50).

Ce raisonnement se traduit par le besoin "...d'une politique fédérale plus efficace..." "...d'un rôle plus actif du fédéral dans la capitale." (Livre V, p. 52) dans la poursuite des objectifs du gouvernement fédéral qui est de réaliser une capitale véritablement nationale qui symbolise tout ce qui est canadien. Plus loin, la commission réclamait "...pour l'avenir un rôle accru du gouvernement fédéral dans la région." (Livre V, p. 53) mais, "...en ce qui concerne la question de l'égalité entre anglophones et francophones, nous mettrons sur le même pied les intérêts et perspectives du Canada et les considérations locales." (Livre V, p. 53).

La commission recommanda la création d'un organisme tripartite comprenant le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Ontario et celui du Québec et disposant d'un pouvoir consultatif étendu en ce qui concerne la planification et la coordination du développement à court terme de la région.» (Livre V, p. 59).

La Commission n'examina et d'ailleurs ne recommanda brièvement, qu'une seule solution de rechange, à savoir «la création d'un «dispositif fédéral», selon une idée avancée au cours de nos séances publiques...» (Livre V, p. 58). Cette solution de rechange a été détaillée dans l'Annexe III, «Régime institutionnel d'un territoire de la capitale fédérale», dans le Livre V, pages 107 à 119.

Une autre solution de rechange a été suggérée au cours de séances publiques dans les mémoires présentés à la commission: l'établissement d'un «régime provincial ou d'état-ville pour la région de la capitale.» (Livre V, p. 105). Cette idée d'une province de la capitale, peut-être parce qu'aucune étude n'avait été publiée sur cette idée (contrairement à l'article de D. C. Rowat intitulé «The Problems of Governing Federal Capitals», *Canadian Journal of Political Science*, Vol. I, septembre 1968, pp. 345-356), n'a pas été étudiée dans le texte principal du rapport, mais examinée séparément dans une annexe, alors qu'existait l'idée d'un terri-



re or a capital province was put forth in a newspaper article by Frank Flaherty, "Gift suggestion for Canada's 100th Birthday: Make Ottawa our 11th Province" *Weekend Magazine*, June 29, 1963.

It should be noted in addition that the Commission did not have special research studies made either of the Capital Territory or Capital Province concepts, although one brief of the Commission had suggested that a special study be made of the concept of a Capital Province as a possible solution more in tune with Canadian traditions of government.

Perhaps it is not inappropriate to note at this point that British North Americans before they won Responsible Government in 1840's and 1850's in each of the colonies of British North America lived under a system of territorial government with respect to the British Government located in London. The winning of Responsible Government in these pre-1867 provinces meant the establishment of the Canadian tradition of provincial government, and provincial autonomy in relation with a central government.

This tradition of Responsible Government being exercised by British North Americans was an essential precursor to the idea of Confederation itself, after which time no province lost the constitutional right to its own government responsible to the legislature and to the citizens of that province.

Indeed, the Canadian tradition for Responsible Government in the provinces was one reason why Louis Riel struggled for and won the right to provincial status for Manitoba when that province, now celebrating its centenary, became a partner in Confederation. After the creation of the North West Territories out of the area previously owned and ruled by the Hudson Bay Company, the residents began an agitation for provincial status that did not cease until Saskatchewan and Alberta were created in 1905 as partners in Confederation. That story has been amply and well told in the book by Lewis Herbert Thomas, *The Struggle for Responsible Government in the North West Territories, 1870-97*.

L'idée d'une onzième province ou province de la capitale a été avancée dans un article de journal sous la signature de Frank Flaherty «Gift Suggestion for Canada's 100th Birthday: Make Ottawa our 11th Province» (Suggestion de cadeau pour le centenaire du Canada: faire d'Ottawa notre 11<sup>e</sup> province) *Weekend Magazine*, 29 juin 1963.

Il y a lieu de noter en outre que la Commission ne fit entreprendre aucune étude spéciale ni sur le concept d'un territoire de la capitale ni sur celui d'une province de la capitale, bien qu'un mémoire présenté à la Commission ait suggéré d'entreprendre une étude spéciale du concept d'une province de la capitale comme constituant une solution possible plus en harmonie avec les traditions canadiennes de gouvernement.

Il convient peut-être de rappeler ici que les Américains de l'Amérique du Nord britannique, avant d'établir des gouvernements autonomes au cours des années 1840 et 1850 dans chacune des colonies de l'Amérique du Nord britannique, vivaient sous un système de gouvernement territorial en ce qui concerne le gouvernement britannique établi à Londres. L'établissement du gouvernement autonome dans ces provinces d'avant 1867 signifiait l'établissement de la tradition canadienne de gouvernement provincial et de l'autonomie provinciale à l'égard d'un gouvernement central.

Cette tradition de gouvernement autonome exercée par les Américains de l'Amérique du Nord britannique constituait un précurseur essentiel à l'idée de la confédération proprement dite, époque après laquelle aucune province n'a perdu le droit constitutionnel à son propre gouvernement, responsable uniquement envers le parlement et les citoyens de la province en question.

De fait, la tradition canadienne de gouvernement autonome dans les provinces était l'une des raisons pour lesquelles Louis Riel lutta pour obtenir et obtint effectivement, le statut provincial pour le Manitoba lorsque cette province, qui célèbre aujourd'hui son centenaire, adhéra à la Confédération. Après la création des territoires du Nord-Ouest à partir de la région que possédait et gérait la compagnie de la Baie-d'Hudson, les résidents entreprirent un mouvement d'agitation pour l'obtention du statut provincial et cette agitation ne cessa que lorsque la Saskatchewan et l'Alberta furent créées en 1905, en tant que membres de la Confédération. C'est une histoire qui a été très bien contée, avec d'amples détails, dans le livre de Lewis Herbert Thomas, *The Struggle for Responsible Government in the North West Territories, 1870-97*, (la lutte pour un gouvernement auto-

Today, the residents of the Yukon Territory seek the same goal as Riel and residents of the old North West Territories in their demands for provincial status for the Yukon Territory. On all occasions beginning with the demand for Responsible Government by Nova Scotians led by Joseph Howe, through the same demands being pursued by Lafontaine and Baldwin in the Province of Canada, and later pursued by Riel in the Red River Valley, and then by residents of the old North West Territories, Canadians have been singularly tenacious in their belief and goal and they have always succeeded in obtaining that goal of Responsible Government and Provincial status.

For reasons of national necessity, which is a strong argument to use for creating a Capital Territory as the Commission indirectly and implicitly hints at, the Commission seems to have been singularly ignorant and blind to Canadian political and constitutional history in the long, repeated and always successful struggles for Responsible Government and Provincial status.

Furthermore, the Commission based part of its case on three independent public opinion polls which reported strong support for a "federal district" concept. One of these three polls showed some support for a capital province. While the Commission admitted that the evidence for a "federal district" was "...not conclusive, it does suggest that there exists even now sufficient interest in the question for the idea of a Capital Territory to be given serious study." (Book V, p. 59).

It could be as equally strongly argued, which the Commission did not argue, that the case for a capital province should also be given serious study.

Finally the Commission formally recommended: (Underline mine).

"...that the federal government and the provinces of Quebec and Ontario establish a specific advisory Tripartite Agency to be charged with the responsibility for detailing co-ordination of the programme we have outlined for the federal capital area." (Book V, p. 90).

nome dans les Territoires du Nord-Ouest (1870-1897).

De nos jours, les résidents du Territoire du Yukon cherchent à atteindre le même objectif que Riel et les résidents des anciens Territoires du Nord-Ouest en réclamant le statut provincial pour le Territoire du Yukon. A toutes les occasions à partir de la revendication d'un gouvernement autonome par les habitants de la Nouvelle-Écosse dirigé par Joseph Howe suivie par des revendications similaires de part de Lafontaine et Baldwin dans la province du Canada et ensuite par celles de Riel dans la vallée de la Rivière Rouge et enfin par celles des résidents des anciens Territoires du Nord-Ouest, les Canadiens se sont montrés particulièrement tenaces dans leur croyance et dans leurs objectifs et ont toujours réussi à obtenir ce qu'ils demandaient : l'autonomie gouvernementale et le statut provincial.

Pour des raisons de nécessité nationale, qui constitue un sérieux argument pour la création d'un territoire de la capitale canadienne, l'indique indirectement et implicitement la Commission, cette dernière paraît avoir été singulièrement ignorante et aveugle à l'égard de l'histoire politique et constitutionnelle canadienne qui contient une longue suite de luttes tendant à l'obtention d'un gouvernement autonome et d'un statut provincial, qui furent toujours couronnées de succès.

De plus, la Commission a fondé une partie de sa thèse sur trois sondages d'opinion publiques indépendants qui faisaient état d'un fort appui en faveur de la création d'un «district fédéral». Un de ces trois sondages d'opinion faisait ressortir un certain appui en faveur de la création d'une province de capitale. Tout en admettant que les témoignages en faveur de la création d'un «district fédéral» n'étaient pas concluants, la Commission a cependant estimé «qu'il semble que l'intérêt suscité aujourd'hui par l'idée d'un gouvernement fédéral soit suffisant pour qu'on y consacre une véritable étude.» (Liv V, p. 57).

On aurait tout aussi bien pu soutenir, que n'a pas fait la Commission, que l'idée d'une province de la capitale mériterait également une étude sérieuse.

Finalement, la Commission a recommandé de façon formelle: (c'est nous qui soulignons).

«... que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario créent un organisme consultatif tripartite spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments de programme que nous avons esquissé pour la région de la capitale fédérale.» (Livre V, p. 89).

Subsequent quotations suggest the ultimate purpose of the Commission is the creation of a "Capital Territory" concept it called a "Capital Territory" as the advisory Tripartite Agency will be granted "powers."

"We envisage no changes in jurisdiction or territory at the outset." (Book V, p. 90).

"...the paramount structural question is ensuring adequate representation of the various interests involved on the policy-making body of the Tripartite Agency. Ultimately perhaps, its members could be elected by the populations directly concerned." (Book V, p. 92).

"The history of attempts, and all in vain, to create Home Rule in the District of Columbia is instructive for Canadians contemplating following the wishful thinking of the Commission by adopting the American mistake."

"Again the Commission returned to its theme of a Capital Territory even though it initially recommended an "advisory Tripartite Agency."

"But 'co-ordination' is more than co-operative planning. Certain specific powers may be required to resolve conflicting points of view in the interests of the whole, and to enable the agency to carry out its mandate for planning and co-ordination." (Book V, p. 94).

"Certain administrative functions, however, seem appropriate for the Agency in the far future." (Book V, p. 94).

"We expect that an evolutionary process would occur through this Agency." (Book V, p. 94).

"Finally, the Commission is specific in its desire for a Capital Territory."

"Whatever may be the long-run development of a Capital Territory, a formal advisory mechanism could contribute much to the kind of development we feel desirable in the present capital area." (Book V, p. 95).

"The Commission's line of thought began by initially recommending an "advisory Tripartite Agency," that later could be granted powers and "functions" leading towards a Capital Territory."

"Even though the Commission didn't acknowledge the fact, the Commission opted initially for a Capital Territory analogous to

Des citations ultérieures suggèrent que le but final de la Commission est la création d'un concept de «district fédéral» qu'elle appelle un «territoire de la capitale», comme elle estimait pouvoir conférer des «pouvoirs» à l'organisme consultatif tripartite.

«Nous ne prévoyons pas de changement au début en matière de compétence ou de territoire.» (Livre V, p. 88.)

«...il s'agira avant tout d'assurer aux diverses parties intéressées une représentation appropriée au sein du conseil qui arrêtera la politique de l'organisme tripartite. Plus tard, les membres de ce conseil pourraient être élus par les populations immédiatement intéressées.» (Livre V, p. 90.)

L'histoire des tentatives, toutes vaines, pour obtenir l'autonomie dans le *District of Columbia* est instructive pour les Canadiens qui envisageraient de suivre le pieux souhait de la Commission en adoptant l'erreur américaine.

La Commission revient encore une fois à son thème de territoire de la capitale, bien qu'elle ait formellement recommandé la création d'un organisme tripartite consultatif.

«La coordination est plus qu'une simple planification concertée. Certaines attributions seront peut-être bien nécessaires pour permettre de rapprocher, dans l'intérêt de tous, les points de vue divergents et pour que le nouvel organisme puisse remplir son mandat en ce qui concerne la planification une évolution.» (Livre V, p. 92.)

«Certaines fonctions administratives semblent pouvoir bien cadrer avec la nature de l'organisme dans l'avenir immédiat.» (Livre V, p. 92).

«Nous espérons que cet organisme amorcera une évolution.» (Livre V, p. 92.)

En fin de compte, la Commission semble souhaiter de façon bien précise la création d'un territoire de la capitale.

«Quelle que soit la forme définitive du développement de la capitale fédérale, un organisme consultatif officiel pourraient grandement contribuer à celui qui nous semble approprié à la région de la capitale.» (Livre V, p. 93).

La Commission commence donc par recommander de façon formelle la création d'un organisme consultatif tripartite à qui l'on pourrait conférer par la suite «des pouvoirs» et «des fonctions» aboutissant à la création d'un «territoire de la capitale».

Bien qu'elle ne le reconnaisse pas, la Commission opte finalement pour un territoire de la capitale analogue au *District of Columbia*,



the District of Columbia, a concept that Americans have found to be anti-democratic for the District's residents, a concept of territorial government that Canadians have repeatedly and successfully refused to live under in favor of provincial status with Responsible Government.

12. Commentary on Appendix III, entitled "Institutional Arrangements for a Capital Territory" contained in Book V, (p.p. 109-121.)

It seems from reading Book V that the B & B Commission decided on a federally dominated capital territory and then decided to cut the cloth accordingly in describing the institutional arrangements for a capital territory. Why did the Commission not present two appendices, with the second analysing in an objective way the concept of a Capital Province? At least then the public would have had the option of choosing between two concepts: a Capital Territory or a Capital Province.

Several aims were decided upon by the B & B Commission:

1. "...The establishment of a new jurisdiction over both the Quebec and the Ontario sectors of the area to be designated as the federal capital." (p. 109).
2. "...this new jurisdiction would develop a new governmental structure. This structure could carry out many of the functions presently performed by the provinces." (p. 109).
3. "...such a territorial government need not stand in the same relation to the federal government as the provinces do." (p. 109).

The ultimate idea lying behind the "...essence of a Capital Territory would be...the continuing development of a stronger federal participation in the government of the federal capital." (p. 109) and this is the crux of the question. Is "a stronger federal participation" necessary and good for all the interests involved? The B & B Commission never adequately answered this question. The assumption, indeed what could be described as a belief by the B & B commission, in "a stronger federal participation" points up the weakness of the B & B Commission's solution for providing Canada with a national capital. The B & B Commission could have easily recommended the continuation of a federal "presence" in an advisory capacity to the Capital Province through the agency and efforts of the National Capital Commission. With a Capital Province faced with heavy developmental problems the technical and financial assistance of the N.C.C. would be a benefit, with the N.C.C. still being concerned

un concept que les Américains ont fini trouver anti-démocratique pour les résidents du District, un concept de gouvernement territorial sous lequel les Canadiens ont constamment et toujours avec succès, refusés vivre, au bénéfice d'un statut provincial gouvernement autonome.

12. Commentaire sur l'Annexe III intitulée "Régime institutionnel pour un territoire de capitale contenu dans le Livre V

Il ressort à la lecture du Livre V que la Commission BB s'est décidée en faveur d'un territoire de la capitale dominé par le fédéral et qu'elle a ensuite opté pour le découpage approprié en décrivant le régime institutionnel pour un territoire de la capitale. Pourquoi la Commission n'a-t-elle pas présenté deux annexes, la seconde analysant de façon objective le concept d'une province de la capitale. Ainsi, le public aurait au moins eu la possibilité de choisir entre deux concepts: un territoire de la capitale ou une province de la capitale.

La Commission BB se prononça en faveur de plusieurs objectifs:

1. "...L'établissement d'une nouvelle autorité sur les secteurs québécois et ontariens de la région désignée comme capitale fédérale." (p. 107).
2. "...cette nouvelle autorité mettrait sur pied des structures administratives qui pourraient assumer un bon nombre des fonctions incombant aujourd'hui aux provinces." (p. 107).
3. "...il n'est pas nécessaire que l'administration territoriale se trouve dans la même position que les provinces à l'égard du gouvernement fédéral." (p. 107).

En dernier ressort, l'idée dont procéderaient les caractères essentiels d'un territoire de la capitale fédérale seraient...l'évolution continue vers une plus forte participation fédérale à l'administration de la capitale." (p. 109) et c'est là que réside le nœud de la question. Une «participation fédérale plus forte» est-elle nécessaire et bonne pour toutes les parties intéressées? La Commission BB a jamais répondu de façon adéquate à cette question. La supposition de la Commission B et ce que l'on peut même décrire comme une ferme conviction, de la nécessité d'une «plus forte participation fédérale» démontre les faiblesses de la solution de la Commission pour pourvoir le Canada d'une capitale nationale. La Commission aurait fort bien pu recommander le maintien d'une «présence» fédérale en qualité consultative auprès d'une province de la capitale par l'intermédiaire des efforts de la Commission de la capitale nationale. Dans une province de la capitale ayant à faire face à de graves problèmes

it is now with advancing the interests of Canadians. Canadians have traditionally been believers in and practitioners of democratic and provincial government rather than efficient and territorial government provided "a stronger federal participation."

The tenor of Appendix III is that of the efficacy, indeed necessity, of centralization in the hands of the central government to solve the problems of the C.C.A. and to provide the kind of capital that Canadians are beginning to want as a fitting symbol of the reality of Canadian society. The Commission wanders around in the no man's land between a form of government like the Yukon Territory and a Canadian province, with the ever present desire and assumed need for "a stronger federal participation" which could be provided by a continuation of the National Capital Commission with money supplied by Parliament.

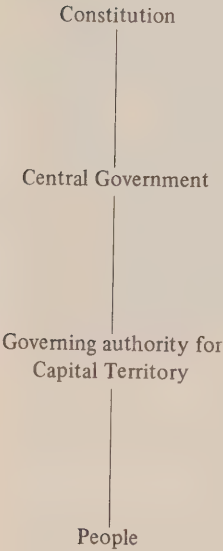
For illustrative purposes only (as the constitutional arrangements are more complex than the accompanying diagram would suggest), the governmental and institutional arrangements for a Capital Territory and a Capital Province can be examined and demonstrated as follows:

développement, l'assistance technique et financière de la C.C.N. serait avantageuse, celle-ci continuant à être comme à l'heure actuelle principalement soucieuse de promouvoir les intérêts de tous les Canadiens. Les Canadiens ont toujours été des partisans et des pratiquants d'une forme démocratique et provinciale de gouvernement plutôt que d'un gouvernement territorial et efficace obtenu par «une plus forte participation fédérale».

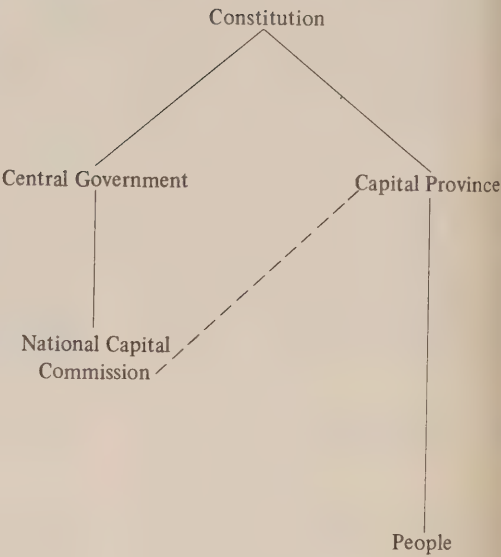
La teneur de l'Appendice III insiste sur l'efficacité, voire la nécessité, de la centralisation aux mains du gouvernement central pour résoudre les problèmes de la R.C.C. et pour fournir le type de capitale que les Canadiens commencent à souhaiter comme un symbole approprié de la réalité de la société canadienne. La Commission erre dans le *no man's land* qui sépare une forme de gouvernement telle que celle du Territoire du Yukon de celle d'une province canadienne, avec le désir et la prétendue nécessité toujours présents d'une «plus forte participation fédérale» qui pourrait être assurée par une extension de la commission de la capitale nationale au moyen d'argent fourni par le Parlement.

A titre purement indicatif (étant donné que les arrangements constitutionnels sont plus complexes que l'organigramme ci-joint le laisserait penser) les arrangements gouvernementaux et institutionnels pour un territoire de la capitale et pour une province de la capitale, peuvent être examinés et démontrés de la façon suivante:

Capital Territory



Capital Province

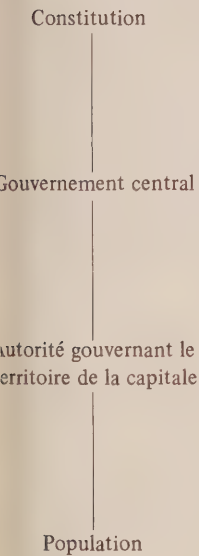


Solid line means governing capacity

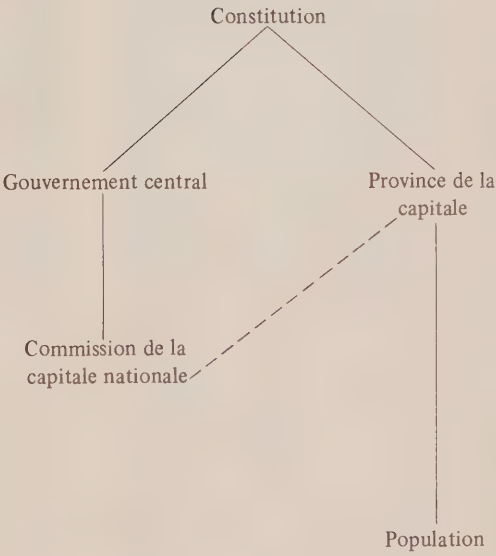
Dotted line means an advisory capacity



territoire de la capitale



Province de la capitale



Les traits pleins indiquent  
des fonctions gouvernantes

La ligne en pointillé indique des fonctions consultatives

The B & B Commission does not answer the question it did not put to itself. Why should the residents of the C.C.A. voluntarily give up or have taken away from them the right and practice of provincial government (whether exercised now in the Ontario or the Quebec portions) for a territorial form and structure of government?

The B & B Commission stood on shifting ground when it approved these words from Appendix III.

"There must be some element of flexibility in order to meet the constantly shifting range of regional and federal interests that would have to be reconciled. Most of the ordinary powers of the territorial government could be capable of amendment or redefinition by federal statute, relying upon the political strength of the elected members of the territorial council to forestall undue federal encroachment. (How are the elected representatives of the C.C.A. to withstand the pressures of Parliament speaking on behalf of all twenty-one million Canadians and "...the continuing development of a stronger federal participation in the government of the federal capital"?) Through such a division, a balancing mechanism might be developed to resolve new conflicts between regional and federal interests as they arise."

The experience of the residents of the District of Columbia, who have been trying for more than a century to gain the constitutional right to govern themselves, is close enough to indicate the futility of "relying upon the political strength of the elected members of the territorial council to forestall undue federal encroachment." As far as I know the residents of the District of Columbia have so far been unable to secure even the right to elect representatives to their governing body, all of whom are appointed officials. The "undue federal encroachment" has become a permanent fact of life in the District of Columbia.

The *Washington Post* in marking the end of the Presidency of L. B. Johnson editorialized:

"No modern-day President has done more for the District than Mr. Johnson. He put his prestige and all the weight of the White House into the drive for home rule and he counts his defeat on that issue as the turning point in his relationship with Congress." (January 20, 1969, p. A16)

Apparently the B & B Commission feels we can avoid the errors of the District of Columbia by adopting a Canadian version of the District of Columbia.

La Commission BB n'a pas répondu à la question qu'elle ne s'est pas posée! Pourquoi les résidents de la R.C.C. renonceraient-ils volontairement au droit et à la pratique de gouvernement provincial (qu'ils soient actuellement exercés dans le secteur de l'Ontario dans celui du Québec) pour une forme et structure territoriales de gouvernement?

La Commission BB se trouvait sur un terrain mouvant lorsqu'elle a approuvé les lignes suivantes extraites de l'Annexe III.

«Il faut une certaine souplesse pour faire face à la gamme mouvante des intérêts régionaux à concilier. La plupart des pouvoirs ordinaires du gouvernement territorial seraient susceptibles de modification de nouvelles définitions par des lois fédérales, et l'on ferait confiance au courage politique des membres élus du conseil territorial pour prévenir tout empiètement abusif du fédéral. (Comment les représentants élus de la R.C.C. résisteraient-ils aux pressions du Parlement parlant au nom de l'ensemble de vingt et un millions de Canadiens et "...de la poursuite continue d'une plus forte participation fédérale au gouvernement de la capitale fédérale"?) Cette répartition des pouvoirs permettrait de créer un mécanisme équilibreur pour régler les conflits entre intérêts nationaux et intérêts fédéraux, à mesure qu'ils se présenteraient.

L'expérience des résidents du District of Columbia, qui se sont efforcés depuis plus d'un siècle d'obtenir le droit constitutionnel de se gouverner par eux-mêmes, indique suffisamment la futilité qu'il y aurait à «faire confiance au courage politique des membres élus du conseil territorial pour prévenir tout empiètement abusif du fédéral.» Pour autant que nous sachions, les résidents du District of Columbia ont jusqu'à présent été incapables d'obtenir ce qu'ils ont le droit d'élire des représentants de l'organisme qui les gouverne, qui sont tous des fonctionnaires désignés par le gouvernement. «L'empiètement abusif du fédéral» est devenu vérité journalière dans le District of Columbia.

Dans un éditorial du *Washington Post* consacré à la fin du mandat de L.B. Johnson, on peut lire:

«Aucun président contemporain n'a fait davantage pour le District of Columbia que M. Johnson. Il a mis tout le prestige et tout le poids de la Maison blanche au service de la cause du *Home rule* et il considère sa défaite sur ce point comme le tournant de ses rapports avec le Congrès.» (20 janvier 1969, p. A16)

Il semble que la Commission BB estime que nous pourrions éviter les erreurs du District of Columbia en adoptant une version canadienne.

he B & B Commission did not formally recommend a District of Columbia but Appendix III was blueprint for creating one he called a "Capital Territory."

In the context of this Report, the most important single reason for forming a Capital Territory would be that it would create a setting in which might be realized to the fullest degree possible an equal partnership between Francophone and Anglophone Canadians in conducting the affairs of a federal state. To this end, it is essential that the linguistic and cultural rights of Francophones and Anglophones in the capital should be placed on a footing of complete equality. If this equality cannot be firmly assured, there would be far less justification in asking the provinces of Quebec and Ontario to co-operate. Indeed, both provinces might insist on firm linguistic and cultural guarantees as part of the agreement by which the Capital Territory would be established. For this reason it would be essential that there be firm, constitutionally entrenched guarantees for linguistic and cultural rights in any future Capital Territory." (Appendix III, Book V, p. 115).

While not downgrading the importance of linguistic and cultural values for developing a Canadian Capital Area, there are other factors that need to be weighed and examined. The tenor of Appendix III, in which is discussed the complexity and depth of the problems to be resolved, is that national interests are and should override local and particular interests. The difficulty of this line of reasoning is that it is the rationale for sacrificing the interests of the N.C.R. residents to the needs and demands of the nation. The rationale is essentially anti-democratic to the residents of the N.C.R. but is "for the good of the nation." This kind of reasoning seems incomprehensible when Canadians pride themselves on their democratic past, on the right of life, and determination to sustain democratic values, institutions and practices. The line of reasoning is too simple and reminiscent of the rationale that probably preceded and led to the creation of the District of Columbia—a frightening prospect as the B & B Commission seems to be preparing to repeat the American mistake.

Conclusion of Appendix III, Book V, entitled "Institutional Arrangements for a Capital Territory".

The preceding pages have touched briefly and tentatively on some of the institutional arrangements that might exist in a future Capital Territory. These reflections concern primarily the problems that have been central to the Commission's terms of reference and to its research on the capital. To make

La Commission BB n'a pas recommandé de façon formelle la création d'un tel *District* mais l'Annexe III constitue un parfait schéma pour la création de quelque chose qui s'appellerait «territoire de la capitale».

«A notre sens, toutefois, la principale raison d'être d'un Territoire de la capitale serait de fournir un cadre où l'on puisse réaliser, aussi parfaitement que possible, l'égalité entre Canadiens francophones et Canadiens anglophones en ce qui a trait à la conduite des affaires de l'État fédéral. A cet effet, il est indispensable que, dans la capitale, les droits linguistiques et culturels des deux communautés soient placés sur un pied d'égalité absolue. Si l'on ne veut pas assurer cette égalité, on serait beaucoup moins fondé à demander aux provinces du Québec et de l'Ontario de coopérer. En fait, l'une et l'autre pourraient exiger que de solides garanties, sur le plan linguistique et culturel, soient prévues par l'accord constituant le Territoire de la capitale. Pour cette raison, il serait essentiel que, dans tout territoire de la capitale, les droits linguistiques et culturels soient expressément garantis par la constitution.» (Annexe III), Livre V, p. 113).

Tout en ne minimisant par l'importance des valeurs linguistiques et culturelles pour le développement de la région de la capitale canadienne, il y a d'autres facteurs qui doivent également être soupesés et examinés. La teneur de l'Annexe III, qui discute de la complexité et la profondeur des problèmes à intérêts particuliers locaux. La difficulté de ce raisonnement est qu'il exige que l'on sacrifie les intérêts des résidents de la R.C.N. aux intérêts et aux exigences de la nation. Cette raison est essentiellement anti-démocratique pour les résidents de la R.C.N., mais elle est «dans l'intérêt de la nation.» Ce genre de raisonnement paraît incompréhensible à des Canadiens qui s'enorgueillissent de leur passé et de leur mode de vie démocratiques et de leur détermination à maintenir les valeurs, les institutions et les pratiques démocratiques. Ce raisonnement est beaucoup trop simple et rappelle trop celui qui a probablement précédé et abouti à la création du *District of Columbia*—une perspective assez effrayante si l'on songe que la Commission BB cherche à nous préparer à répéter l'erreur commise par les Américains.

13. Conclusion de l'Annexe III, Livre V, intitulé «Régime institutionnel pour un territoire de la capitale».

«Dans les pages précédentes, nous avons indiqué certaines dispositions institutionnelles dont on pourrait doter le territoire de la capitale. Ces réflexions portent principalement sur les problèmes qui ont été l'objet de notre mandat et sur lesquels nous avons centré nos recherches relatives à la capitale.



the picture complete they must be set beside all the other issues facing the capital region: economic growth, transportation, pollution control, and so on." (p. 121).

This is a major weakness of the B & B Report; its lack of comprehensiveness and completeness of all the factors involved in recommending and eventually creating suitable governmental arrangements for the national capital area. This admitted weakness on the part of the B & B Commission constitutes the strongest argument for a new Royal Commission to seek comprehensive and synthesizing answers.

#### 14. Studies of Particular Aspects or Development of the C.C.A. by Bits and Pieces

All the different studies, to be listed shortly, have each been created for particular purposes and each study has concentrated on particular objectives and particular problems. There have been studies on the National Capital Plan itself, transportation, the economy of the area, problems of governing federal capitals, regional governments for each side of the Ottawa River, and languages with the latter being the most recent study. These studies have examined bits and pieces. These studies have been undertaken or commissioned by different governmental agencies. While all these studies have been useful in casting light on each set of problems and in recommending solutions for the particular problems under investigation, at no time has there been a study that attempted to look at the situation in a complete synthesizing and comprehensive way. There has been no study that attempted to fit all the bits and pieces into one integrated whole with guidelines indicating the interrelatedness of problems, solutions and a set of goals for the future.

There has been another consequence of this piecemeal approach, which has itself been a consequence of a lack or an inability for governments and C.C.A. residents to look at the whole situation. These particularistic studies have both been a reflection of different and divergent attitudes and have reinforced different and divergent attitudes. The C.C.A. residents have not yet been formally asked to or faced with the responsibility of trying to think of the problems and potential solutions of all the C.C.A. as a region. Consequently, a "community" approach has not been fostered or has not emerged, partly because of these particularistic studies.

Pour les compléter, il faut les rapporter aux autres questions touchant la région de la capitale: l'expansion économique, les transports, la lutte contre la pollution, etc (p. 119).

C'est là que réside la principale faiblesse du rapport BB: son manque de compréhension et son insuffisance à l'égard de tous les facteurs dont il y a lieu de tenir compte lors de la recommandation et éventuellement, la création d'arrangements gouvernementaux appropriés pour la région de la capitale nationale. Cette faiblesse de la part de la Commission BB constitue le plus fort argument en faveur d'une nouvelle commission royale qui devra chercher à fournir des réponses plus complètes et synthétiques.

#### 14. Études d'aspects particuliers ou étude minutieuse du développement de la région de la capitale canadienne.

Toutes les différentes études dont nous fournissons la liste sous peu ont été entreprises des fins particulières et chacune d'entre elles a porté plus spécialement sur des objectifs ou des problèmes particuliers. Il y a eu les études sur le plan de la capitale nationale proprement dit, sur les transports, sur l'économie de la région, sur les problèmes de gouvernement des capitales fédérales, sur les gouvernements régionaux de part et d'autre de la Rivière Outaouais et sur les problèmes de langue, ce derniers ayant fait l'objet des études les plus récentes. Toutes ces études ont examiné un problème à fond. Elles ont été entreprises par ou sous les auspices de divers organismes gouvernementaux. Bien qu'elles aient jeté une lumière utile sur chaque série de problèmes étudiée et qu'elles aient recommandé d'utiliser des solutions dans chacun des domaines examinés, il n'y a jamais eu aucune tentative d'envisager la situation d'une façon complète et synthétique. Aucune étude ne s'est efforcée de reconstituer toutes ces questions en un tout intégré avec un plan directeur indiquant les relations internes des problèmes, les solutions à adopter et les buts à envisager pour l'avenir.

Cette approche fragmentaire, qui résulte elle-même de la carence ou de l'incapacité des gouvernements et des résidents de la R.C. de considérer la situation dans son ensemble, a également eu d'autres conséquences. Ces études particularistes ont non seulement reflété des attitudes différentes et divergentes, elles les ont même renforcées. Les résidents de la R.C.C. n'ont pas encore été formellement priés de prendre leurs responsabilités ou mis en face de la nécessité de penser aux problèmes et aux solutions possibles de l'ensemble de la R.C.C. en tant que région. Par conséquent, aucune attitude communautaire n'a été stimulée ou ne s'est dégagée d'elle-même et ce fait est partiellement dû au caractère particulariste de ces études.

15.—STUDIES AND PUBLIC PARTICIPATION THEREIN CONCERNING  
THE CANADIAN CAPITAL AREA

Title of Study	Commenced	Completed	Public Participation
<i>Plan for the National Capital</i> (Greber).....	Post WW II	1950	—
<i>Economic Prospects Study</i> , N.C.R. (Smith).....	—	1963	—
<i>Ottawa-Hull Area Transportation Study</i> .....	1963	1965	—
" <i>Regional Plan Concept</i> " (by the N.C.C.).....	1969	Continuing	no
The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism—briefs submitted thereto on the National Capital Area.....	1963	1970	yes
<i>The Federal Capital: Government Institutions</i> ; Studies of the R.C. B and B, No. 1, (K. D. McRae).....	1963	1969	no
Report of the R. C. B and B, Book V, <i>The Federal Capital</i> .....	1963	1970	yes
"The Problems of Governing Federal Capitals" <i>Canadian Journal of Political Science</i> , September 1968 (D. C. Rowat).....	—	1968	no
A book about Federal Districts—D. C. Rowat.....	—	Expected 1970 Fall	no
Canadian Capital Area (Continuing Constitutional Conference—a study committee thereof.).....	1968	Continuing	no
Joint Committee on the Constitution of Canada.....	1970	Continuing	yes
The Ottawa, Eastview and Carleton County Local Government Review (Jones).....	—	1965	yes
<i>Le territoire québécois de la Région de la Capitale nationale</i> (Le Conseil économique régional de l'Ouest du Québec).....	—	1967	—
"The Proposal for a Federal Capital Territory for Canada's Capital" in Ontario Advisory Committee on Confederation, <i>Background Papers and Reports</i> (Toronto 1967), D. C. Rowat, pp. 215-82....	—	1967	no
L'Outaouais Regional Community Act, S.Q. 1969, C. 85.....	—	1969	—
Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (Dorion).....	1965 or 1966	1968	yes
A. R. Kear "Provincial Status for the National Capital Region," A brief to the B and B Commission August 19, 1964.....	1964	1964	yes
"Gift Suggestion for Canada's 100th Birthday: Make Ottawa our 11th Province", J. Frank Flaherty, <i>Weekend Magazine</i> , No. 26, 1963.....	—	1963	no
Submission to the B and B Commission by J. F. Flaherty, 19 Aug. 1964.....	—	1964	yes

15.—ÉTUDES CONCERNANT LA RÉGION DE LA CAPITALE CANADIENNE  
ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC À CES ÉTUDES

Titre de l'étude	Commencée	Terminée	Participation du public
<i>Plan pour la capitale nationale</i> (Gréber).....	Après la dernière guerre	1950	—
2 <i>Étude des perspectives économiques de la R.C.N.</i> (Smith).....	—	1963	—
3 <i>Étude des transports de la région Ottawa-Hull</i> .....	1963	1965	—
4 « <i>Concept de plan régional</i> » (par la C.C.N.).....	1969	Encore en cours	non
5 Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme—mémoires qui lui ont été soumis sur la région de la capitale nationale.....	1963	197	oui
6 <i>La capitale fédérale: institutions gouvernementales</i> ; Études de la commission royale BB, n° 1, (K. D. McRae).....	1963	1970	oui
7 Rapport de la Commission royale BB, Livre V, <i>La capitale fédérale</i> ....	1963	1970	oui
8 «Les problèmes de gouvernement des capitales fédérales» <i>Canadian Journal of Political Science</i> , septembre 1968 (D. C. Rowat).....	—	1968	non
9 Un livre sur les districts fédéraux—D. C. Rowat.....	—	Prévu pour l'automne 1970	non
0 Région de la capitale canadienne (Conférence constitutionnelle permanente—une commission d'étude de cette dernière).....	1968	Encore en cours	non
1 Comité spécial de la constitution du Canada.....	1970	Encore en cours	oui
2 Revue des gouvernements locaux d'Ottawa, d'Eastview et du comté de Carleton (Jones).....	—	1965	oui
3 <i>Le territoire québécois de la région de la capitale nationale</i> (Le Conseil économique régional de l'Ouest du Québec).....	—	1967	—
4 «Propositions pour un territoire de la capitale fédérale pour la capitale du Canada» du comité consultatif de l'Ontario sur la confédération, <i>documents et rapports</i> (Toronto 1967), D. C. Rowat, pp. 215-282.....	—	1967	non
5 Loi de la communauté régionale de l'Outaouais, S.Q. 1969, C. 85....	—	1969	—
6 Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (Dorion).....	1966	1968	oui
7 A. R. Kear «Statut provincial pour la région de la capitale nationale», un mémoire présenté à la Commission BB le 19 août 1964.....	1964	1964	oui
8 «Une suggestion de cadeau pour le 100 <sup>e</sup> anniversaire du Canada: faire d'Ottawa notre 11 <sup>e</sup> province» par J. Frank Flaherty, <i>Weekend Magazine</i> , n° 26, 1963.....	—	1953	non

16. What Can or Might be Done by this Joint Committee?

There has never been a royal commission devoted exclusively and wholly to the problems of the Canadian Capital Area. A study by governmental experts alone, no matter how highly qualified, is no substitute for public participation whereby the public, individually or through voluntary associations, may appear before a royal commission by presenting briefs and so on. Some studies initiated by the central government (such as those undertaken by the N.C.C.) have been undertaken without the public having the right to participate by presenting briefs etc. Provincial and municipal governments have also not been able to appear publicly before the N.C.C. to present their case.

The tenor of the B & B Report is that direction by the central government is best, and that there should be more of it. This attitude may be based on the sincere conviction that the central government should provide leadership, and is capable of providing wise leadership, but public participation seems somehow to have been overlooked. Why local public participation has been overlooked has not adequately been answered, in my opinion. After all, the residents of the C.C.A. will have to live under any future governmental arrangements for the C.C.A.

With all the publicity recently about proposed plans for developing the Canadian Capital Area, including the B & B Commission's recommendation for an Advisory Tripartite Agency which would be implicitly and eventually followed by establishment of a Capital Territory, it is always appropriate in a democratic country that the people be consulted.

Indeed, this Joint Committee is one means, and an excellent means for listening to the people.

More than language and cultural rights, no matter how important these are for building the Confederation of Tomorrow, are involved when examining, discussing and establishing any future governmental arrangements for the C.C.A.

What may probably be more important in the long run is the form and type of governmental arrangements for the C.C.A., even accepting the mixed and intimate relationship between forms of government and linguistic and cultural realities.

16. Que peut ou que pourrait faire le présent comité mixte?

Il n'y a jamais eu de commission royale consacrée exclusivement et entièrement au problème de la région de la capitale canadienne. Une étude entreprise par les seuls experts gouvernementaux, si qualifiés qu'ils puissent être, ne remplace pas la participation du public lorsque celui-ci, à titre personnel ou par l'intermédiaire d'associations volontaires, peut comparaître devant une commission royale, lui soumettre des mémoires, etc. Certaines études entreprises à l'initiative du gouvernement central (telle que celle de la C.C.N.) l'ont été sans que le public ait le droit de participer par la présentation de mémoires etc. Les gouvernements provinciaux et municipaux n'ont également pas été en mesure de comparaître publiquement devant la C.C. pour défendre leurs thèses.

Ce qui ressort du rapport B.B., c'est qu'il n'y a rien de mieux que la direction du gouvernement central et qu'il devrait y en avoir encore davantage. Cette attitude peut être fondée sur la conviction sincère que le gouvernement central doit diriger et qu'il est capable de le faire sagement, mais il semble que la participation du public ait été quelque peu négligée. Il nous semble que l'on n'a pas expliqué de façon satisfaisante pourquoi cette participation du public a été négligée. Après tout, les résidents de la R.C.C. seront tenus de vivre sous les arrangements gouvernementaux qui seront pris pour cette région.

Étant donné la publicité faite récemment sur le sujet des plans envisagés pour le développement de la région de la capitale canadienne, y compris la recommandation de la Commission B.B. en faveur d'un organisme consultatif tripartite qui serait implicitement et ultérieurement suivi de la création d'un territoire de capitale, il nous semble toujours approprié dans un pays démocratique, de consulter la population.

De fait, le présent comité mixte constitue un moyen et un excellent moyen, d'écouter la population.

Si important que les droits linguistiques et culturels puissent être pour l'édification de la confédération de demain, il faut tenir compte de bien d'autres choses encore lors de l'examen de la discussion et de l'établissement de tous les arrangements gouvernementaux futurs pour la R.C.C.

Ce qui pourrait s'avérer le plus important à long terme est la forme et le type d'arrangements gouvernementaux prévus pour la R.C.C., même si l'on accepte des rapports mixtes et intimes entre les formes de gouvernement et les réalités linguistiques et culturelles.



the ultimate form of government chosen be the means by which and through which, the people of the C.C.A. are to govern, the values of Canadian society are to be tied.

This Joint Committee of the Senate and House of Commons is empowered "...to examine and report upon proposals...on a number of subjects relating to the Constitution of Canada..."

This Joint Committee could, and I believe should, recommend to the Canadian Cabinet that a royal commission "pas comme les autres" be created to study and report upon proposed and possible schemes for future governmental arrangements for the Canadian Capital Area.

I suggest that this Joint Committee consider recommending to Parliament and to the Canadian cabinet that a royal commission or Canadian Commission (whose proposed terms of reference will be discussed shortly) be created to study and report upon all proposed and possible schemes for the future governmental arrangements for the Canadian Capital Area.

For men who are both citizens of Canada and voters in provincial elections, you know we have the duty to uphold the constitutional balance between central and provincial powers, so that the interests of residents of the Canadian Capital Area are not needlessly sacrificed in the nation's interest while at the same time the idea of the Canadian Capital Area as a showpiece and symbol of Canada is not pursued.

Arguments for a Commission "pas comme les autres."

The "bits and pieces" approach has had successes in tackling particular problems in a ameliorative manner. Throughout this "bits and pieces" approach the C.C.A. residents have been able to make adjustments by bits and pieces in the evaluation of the C.C.A.

The argument for a royal or Canadian commission would be that its existence and terms of reference would induce or require the C.C.A. residents to express themselves in a more comprehensive and concerted manner or they may have been able to do up to the present. Persons, governments, and voluntary associations when presenting briefs would be faced with the task of examining their own positions and attitudes to determine how, if at all and if not, why not, what they could contribute to the C.C.A. concept—a concept greater than any individual municipality. Not

La forme de gouvernement choisie en dernier ressort constituera le moyen par l'intermédiaire duquel les gens de la R.C.C. gouverneront et par lequel on cherchera à réaliser les valeurs morales de la société canadienne.

Ce comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes a mandat "...de faire examen et rapport sur des propositions...portant sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada..."

Ce comité mixte pourrait et, nous pensons qu'il le devrait, recommander au Cabinet canadien que soit créée une commission royale «pas comme les autres» chargée d'étudier tous les plans proposés et possibles d'arrangements gouvernementaux futurs pour la région de la capitale canadienne, et de présenter son rapport sur ce sujet.

Je suggère que ce comité mixte envisage de recommander au Parlement et au Cabinet canadiens qu'une commission royale ou une commission canadienne (dont nous discuterons un peu plus loin le mandat proposé) soit créée pour étudier *tous* les projets proposés et possibles d'arrangements gouvernementaux futurs pour la région de la capitale canadienne, et de présenter son rapport sur ce point.

En votre double qualité de citoyens canadiens et d'électeurs aux élections provinciales, vous savez que vous avez le devoir de maintenir l'équilibre constitutionnel entre le pouvoir central et les pouvoirs provinciaux, afin que les intérêts des résidents de la région de la capitale canadienne ne soient pas inutilement sacrifiés aux intérêts de la nation tandis que l'on poursuit simultanément l'idée d'une région de la capitale canadienne comme étant la preuve et le symbole de ce qu'est le Canada.

17. Arguments pour une commission «pas comme les autres».

L'attitude «fragmentaire» a permis d'aborder et d'améliorer certains problèmes particuliers. Grâce à cette attitude «fragmentaire» les résidents de la R.C.C. ont été en mesure de procéder de façon fragmentaire à des rajustements de l'évaluation de la R.C.C.

Les arguments en faveur d'une commission canadienne ou royale seraient que sa création et son mandat auraient pour effet d'inciter ou d'obliger les résidents de la R.C.C. à s'exprimer d'une façon plus complète et plus concertée qu'ils n'ont pu le faire jusqu'à présent. En présentant leur mémoire, les individus, les gouvernements et les associations volontaires seraient placés dans l'obligation d'examiner leurs propres attitudes et positions afin de déterminer si et comment (et dans la négative, pourquoi pas) ils sont en mesure de fournir une contribution au concept de la R.C.C.—

only how they could contribute and what they fear but also what solutions they themselves would put forth for bringing the C.C.A. closer to the ideal of a national Capital area for all Canadians, while arguing how their own interests could be protected and advanced would constitute the substance of briefs presented to the commission.

The requirement to think in terms of the future, as persons and organizations prepare their briefs for presentation to the commission, would in itself contribute to the evolutionary process in the direction of the ideal.

It must not be assumed that everyone will grasp or welcome the concept of the C.C.A. Their objections and criticisms of long range plans, and even of the C.C.A. concept itself, would contribute to exposing and clarifying the problems that do exist, that have existed, that may continue to exist, and they may emerge in the future. The work of the royal or Canadian commission should be beneficial in the long run and its report, with any special studies, would become the basis for later thought, public discussion, and, from the viewpoint of academics, for teaching purposes in universities.

Governments, like individuals and voluntary associations, would need to prepare briefs and to justify their ideas not only before this royal or Canadian commission but also before the court of public opinion. The central government, plus the Quebec and Ontario governments with their associated regional and municipal governments, would all be expected to present briefs. All points of view and all interests, national, regional, provincial, municipal and those of voluntary associations and individuals would be considered, weighed and tested before the commission and before the bar of public opinion. Agencies such as the National Capital Commission, la Communauté régionale de l'Outaouais, and the Rural Municipality of Ottawa-Carleton would be expected to contribute briefs in light of their own interests, hopes and fears for the future.

Persons, governments and voluntary associations when preparing their briefs will have a wealth of written material on which they might base their mémoires. Copies of the past studies could be made available free by

concept bien plus large que celui de n'importe quelle municipalité prise séparément. L'important est de quelle façon ils pourraient apporter leur contribution et leurs craintes, mais encore quelles sont les solutions qu'ils suggéreraient eux-mêmes pour que la Région soit plus conforme à l'idéal d'une région de capitale nationale pour tous les Canadiens, tout en laissant entendre de quelle façon les propres intérêts pourraient être défendus et promus: telle serait en substance la teneur des mémoires présentés à la Commission.

Le besoin de penser en vue de l'avenir, lorsque les individus, les organisations prépareraient des mémoires destinés à être soumis à la commission, contribuerait à lui seul à l'évolution souhaitée dans le sens de l'idéal.

Il ne faut pas admettre sans examen qu'il n'importe qui acceptera ou saluera le concept de la R.C.C. Les objections et critiques émises à l'égard des programmes à longue échéance, et même à l'égard du concept de la R.C.C. proprement dit, contribueraient à mettre en lumière et à clarifier les problèmes qui existent actuellement, qui ont existé par le passé et qui peuvent continuer d'exister ou qui peuvent surgir à l'avenir. Le travail de la commission royale ou canadienne porterait ses fruits à la longue et son rapport, ainsi que toutes études spéciales dont elle prendrait l'initiative, fourniraient la base des concepts futurs, de la discussion publique et fourniraient aux académies un sujet d'enseignement pour les universités.

Les gouvernements, tout comme les individus et les associations volontaires, devraient préparer des mémoires et justifier les idées qu'ils y exposent non seulement devant cette commission royale ou canadienne, mais encore devant le tribunal de l'opinion publique. Le gouvernement central, plus les gouvernements du Québec et de l'Ontario ainsi que leurs gouvernements régionaux et municipaux associés, seraient également censés soumettre des mémoires. Tous les points de vue et tous les intérêts, nationaux, régionaux, provinciaux, municipaux ainsi que ceux des associations volontaires et des individus seraient ainsi pris en considération, soupesés et examinés devant la commission et devant le tribunal de l'opinion publique. Les organismes tels que la Commission de la capitale nationale, la Communauté régionale de l'Outaouais, la Municipalité rurale d'Ottawa-Carleton, pourraient soumettre des mémoires faisant ressortir leurs propres intérêts, les espoirs et les craintes que leur inspire l'avenir.

Lors de la préparation de ces mémoires, les particuliers, les gouvernements et les associations volontaires, disposeraient d'une grande abondance de documentation dans laquelle ils pourraient puiser. Des exemplaires d'études

royal commission to assist persons, governments and voluntary associations in preparing their briefs. Persons, governments and voluntary associations would be able to assess studies already published in the light of experience, particularly how conditions have changed since these studies became part of public domain, and could elaborate their aspirations and fears for the future.

Some questions that should be tackled by preparing briefs, or that should be posed by the royal commission to those preparing briefs are; among others;

a) how has your group or yourself contributed to the evolution of the C.C.A.?

b) how do you or your group propose to contribute to the future evolution of the C.C.A.?

c) Is it the unexpressed intention of Parliament and the N.C.C., to acquire by purchase, expropriation or by both methods, all the lands within the N.C.R. and, by these means, create a District of Columbia without having Quebec or Ontario cede one square inch of land? (The N.C.C. now owns 100 of the 750 square miles of the Quebec portion of the N.C.R. I have been unable to discover how much land the N.C.C. owns on the Ontario side but it must be considerable with the greenbelt, parcels of land in Ottawa's centre and elsewhere. In any case, the land, and the proportion of the N.C.R. owned by the N.C.C. has increased over the years, is increasing and seems destined to continue increasing.) Is the ownership of so much land by the N.C.C. in itself a good thing? Are not gradually the N.C.R. residents being transformed into being tenants of the N.C.C.? There may be other questions of the same genre that "aller au fond des choses."

d) What would you regard as the advantages and disadvantages of either a capital territory or a capital province? (The difference in principle between a capital territory and a capital province is that the former is governed ultimately by Parliament whereas a capital province is governed ultimately by residents of the C.C.A.) Which form of government, if there was a choice between these two alternatives, would you choose, in the short run, or in the long run?

déjà réalisées pourraient être distribués gratuitement par cette commission royale pour mieux permettre aux particuliers, aux gouvernements et aux associations volontaires de préparer leurs mémoires. Les particuliers, les gouvernements et les associations volontaires seraient en mesure d'examiner les études déjà publiées à la lumière de l'expérience, en tenant particulièrement compte des modifications des conditions existantes depuis que ces études sont tombées dans le domaine public, et ils pourraient mieux donner forme à leurs aspirations et leurs craintes pour l'avenir.

Certaines questions sur lesquelles pourraient se pencher ceux qui prépareraient des mémoires, ou qui devraient leur être posées par la commission royale, sont notamment:

a) comment votre groupe ou vous-mêmes a-t-il contribué à l'évolution de la R.C.C.?

b) comment vous-mêmes ou votre groupe vous proposez-vous de contribuer à l'évolution future de la R.C.C.?

c) Est-ce l'intention inexprimée du Parlement et de la C.C.N. d'acquérir par achat, par expropriation ou par ces deux méthodes à la fois toutes les terres de la R.C.N. et, par ce moyen, créer un *District of Columbia* sans que le Québec ou l'Ontario n'aient à céder un pouce carré de terrain? (La C.C.N. possède maintenant 110 des 750 milles carrés du secteur québécois de la R.C.N. J'ai été incapable d'établir combien de terres la C.C.N. possède sur la rive ontarienne, mais il doit s'agir d'une superficie considérable avec la ceinture verte, les parcelles de terrain dans le centre d'Ottawa et ailleurs. Quoi qu'il en soit, les terres et la proportion de la R.C.N. que possède la C.C.N. n'ont cessé de croître au cours des années, continuent de s'accroître et semblent destinés à s'accroître encore davantage.) Le fait que la C.C.N. possède tant de terres est-il, en soi, une bonne chose? Les résidents de la R.C.N. ne se trouvent-ils pas graduellement transformés en simples locataires de la C.C.N.? Il pourrait y avoir d'autres questions du même genre si l'on allait «au fond des choses.»

d) Que considériez-vous comme les avantages et les désavantages respectifs d'un territoire de la capitale d'une part et d'une province de la capitale de l'autre? (En principe, la différence entre un territoire de la capitale et une province de la capitale est que le premier est gouverné en dernier ressort par le Parlement tandis qu'une province de la capitale serait gouvernée en dernier ressort par les résidents de la R.C.C.) Si vous aviez le choix entre ces deux possibilités, quelle forme de gouvernement choisiriez-vous, à brève échéance ou à longue échéance?



(e) What other forms of government do you propose? What are the merits and drawbacks of these other forms of government?

(f) Do you think the desire that the C.C.A. become a symbol of Canada should take precedence over the rights of C.C.A. residents? If yes, why? If not, why not?

Those presenting briefs will have no shortage of questions to answer, but the foregoing are examples of some important problems.

The B & B Commission admitted (Book V, p. 85) that its "...research on the private sector (of economic life) was not as extensive as the work we did concerning public institutions." The private sector of the economy would have the opportunity to remedy this lack of research, as would also trade unions, caisses populaires, and other aspects of an industrial and business economy.

Like the aphorism that "war is too important to be left to the generals" the future of the C.C.A. is too important to be left solely with the Canadian Parliament. For this reason, and because of the complexity and interrelatedness of the interests to be served, reconciled, protected and advanced, a royal commission "pas comme les autres" could be created—a Canadian commission.

What is now needed is a synthesis of all the studies, and of developments since these studies, including projections into the future, and the active participation of the public, governments and their agencies, to ensure justice in the long run for the residents of the C.C.A. within the context of Canadian values and Canadian goals.

In the meantime other developments are taking place.

The Minister of Regional Economic Expansion, who is responsible for the National Capital Region, said in the House of Commons on May 29, 1969 "... talks continue with the governments concerned with a view to the eventual establishment of a revised form of government for the capital region..." (Hansard, paperback edition, p. 9204.)

He went on to say:

"The long-term development program for Hull is designed to produce a major federal presence in the Quebec portion of the capital region over the next 25 years. It is also expected to be the generator of considera-

e) Quelle autre forme de gouvernement proposeriez-vous? Quels sont les mérites et les inconvénients de ces autres formes de gouvernement?

f) Pensez-vous que le désir de voir la R.C.A. devenir le symbole du Canada doive avoir priorité sur les droits des résidents de la R.C.C.? Dans l'affirmative, pourquoi? Dans la négative, pourquoi pas?

Il ne manquera pas de questions auxquelles devront répondre les personnes soumettant des mémoires, les précédentes ne constituant que quelques exemples de problèmes importants.

La Commission BB a admis (Livre V, p. 85) que "... ses recherches dans le cas du secteur privé (de la vie économique) n'ont pas été aussi poussées que dans celui des institutions publiques." Le secteur privé de l'économie aurait ainsi la possibilité de remédier à cette insuffisance de recherche, tout comme les syndicats, les caisses populaires, et les autres aspects de l'économie industrielle et commerciale.

Tout comme l'aphorisme qui prétend que « la guerre est trop importante pour être laissée aux généraux », l'avenir de la R.C.C. est trop importante pour être laissé au seul Parlement fédéral. Pour cette raison et du fait de la complexité et des multiples relations intermédiaires des intérêts à servir, à concilier, à protéger et à promouvoir, on pourrait créer une commission royale « pas comme les autres » — une commission canadienne.

Ce dont on a besoin maintenant est la synthèse de toutes les études et de toute l'évolution qui a eu lieu depuis ces études, y compris les projections dans l'avenir, ainsi que de la participation active du public, des gouvernements et de leurs organismes, afin d'assurer que justice soit rendue à la longue aux résidents de la R.C.C. dans le contexte des valeurs morales canadiennes et des buts canadiens.

Entre temps, une évolution nouvelle se dessine.

Le ministre de l'Expansion économique régionale, qui a la charge de la région de la capitale nationale, a déclaré à la Chambre des communes le 29 mai 1969 « ... des pourparlers sont encore en cours avec les gouvernements intéressés en vue de la création éventuelle d'un gouvernement modifié pour la région de la capitale... » (Hansard, édition brochée, p. 9204.)

Il a poursuivi:

« Le programme de développement à long terme pour Hull veut amener une importante présence fédérale dans une partie québécoise de la région de la capitale. Il s'agit d'un projet qui s'étend sur une

ble private investment which has generally avoided the area in the past because of the lack of basic services and adequate transportation.

The government proposes to direct about 25 per cent of its new accommodation construction to the core of Hull in the years ahead."

He also spoke of plans for reducing existing economic disparities within the capital region by these methods, by making plans for transportation needs in light of an expected doubling of the Capital area's population by 1995. These initiatives are being taken under central government leadership and at central government expense.

With the publication of the B & B Commission's Report, Book V and Annex III thereupon, plus the separate study entitled *The Federal Capital Government Institutions*, the public debate has entered a new phase. Because of the admitted weaknesses of the B & B Commission's Report in light of criticisms contained in this memoir, the time seems opportune for a new and synthesizing (why rather than continuing the "bits and pieces" approach or more studies by experts removed from public opinion.

A royal commission "pas comme les autres" or a Canadian commission will facilitate public debate, but more importantly the public will be enabled to participate in their future, an opportunity that has not always been available in the past. (See the table in this memoir entitled "Studies and Public Participation therein concerning the Canadian Capital Area.")

The idea of a royal commission or a Canadian commission is neither accepted by the Joint Committee nor by the Canadian Cabinet the voices of the people will be heard away in the long run.

Washingtonians have been unable to secure Home rule in the District of Columbia, but they haven't given up trying. It would be wiser to try to avoid future problems by consulting the C.C.A. residents now rather than proceeding without this minimum contribution by the people. Participatory Democracy demands nothing less!

Because the C.C.A. has been discussed by the R.C.C. as part of the Constitutional

période de 25 ans. Le gouvernement croit qu'il suscitera également d'importants investissements privés. Ces investissements n'ont pas été consentis à Hull par le passé, car les services essentiels et le réseau de transport y étaient déficients.

Le gouvernement se propose d'orienter vers Hull quelque 25 p. 100 de la construction de ses édifices administratifs au cours des années à venir.

Il a également parlé de plans visant à réduire les disparités économiques existant dans la région de la capitale par ces méthodes et par l'établissement de plans pour les besoins de transport étudiés à la lumière du doublement de la population de la région de la capitale auquel on s'attend pour 1995. Toutes ces initiatives sont prises sous la direction du gouvernement central et à ses frais.

La publication du *Rapport* de la commission BB, Livre V et l'Annexe III, ainsi que celle d'une étude séparée intitulée *La capitale fédérale: Institutions gouvernementales*, a fait entrer les débats publics dans une phase nouvelle. Du fait des faiblesses admises du rapport de la commission BB à la lumière des critiques contenues dans le présent mémoire, le moment nous semble opportun pour entreprendre une étude nouvelle et synthétique, plutôt que de poursuivre l'attitude «fragmentaire» consistant à confier de nouvelles études à des experts très éloignés de l'opinion publique.

Une commission royale «pas comme les autres» ou commission canadienne faciliterait le débat public, mais ce qui est plus important encore, c'est qu'elle permettrait au public de participer à son propre avenir, chance qui ne lui a pas toujours été donnée dans le passé. (Voir dans le présent mémoire un tableau intitulé «Études et participation du public concernant la région de la capitale canadienne».)

Si l'idée d'une commission royale ou d'une commission canadienne n'était acceptée ni par le comité mixte ni par le Cabinet fédéral, la voix du peuple finirait cependant à la longue par se faire entendre.

Les habitants de Washington n'ont pas été capables d'obtenir leur *Home rule* pour le *District of Columbia*, mais ils n'ont pas renoncé à l'espoir de l'obtenir. Il serait plus sage d'essayer d'éviter des problèmes futurs en consultant les résidents de la R.C.C. maintenant plutôt que d'aller de l'avant sans permettre à la population d'apporter cette contribution minime. La démocratie participative exige au moins cela!

Etant donné que la R.C.C. a été discutée par la C.C.P. dans le cadre de la révision

Review, because of the variety and complexity of the rights and interests that need to be examined and reconciled, and because the future of Canada's capital area is too important to be determined by Parliament alone, extraordinary means might be employed. These extraordinary means need only however be an adaptation of a traditional method for investigating social problems. A royal commission is a most useful instrument for consulting the people and investigating social problems before policy decisions are taken.

For all these reasons, I suggest that a royal commission or a Canadian commission be created whose members and terms of reference would be approved by the Continuing Constitutional Conference. The report of this royal or Canadian commission would be submitted to the Continuing Constitutional Conference as an integral part of the Constitutional Review.

18. What are the advantages of a Canadian Commission over a Royal Commission?

The two concepts are similar in that a Canadian commission, in the tradition of royal commissions, would be appointed to study and report upon the problems and potential solutions for future governmental arrangements for the Canadian Capital Area. The essential difference between a royal and a Canadian commission in that the former would be established by the central government which alone would determine the terms of reference and choose the commissioners. A Canadian commission would be created by the Continuing Constitutional Conference, which would determine the terms of reference and choose the commissioners. Whereas a royal commission presents its report to the central cabinet, a Canadian Commission would present its report to the Continuing Constitutional Conference.

A Canadian commission is justified because the central and provincial governments through their Prime Ministers or Premiers are represented in the Continuing Constitutional Conference, which is conducting the Constitutional Review. As stated previously the future of the C.C.A. is too important to be left only in the care of the central government, which principle is recognized already by the C.C.C. having discussed the future of the C.C.A.

A major concern of all Canadians is to secure a constitutional balance between powers granted to provincial and central governments so that the rights of the people

constitutionnelle, du fait de la variété et de complexité des droits et intérêts qu'il s'agit d'examiner et de concilier, et parce que l'avenir de la région de la capitale canadienne est trop importante pour être déterminée par le seul Parlement, des moyens extraordinaires devraient pouvoir être employés. Ces pouvoirs extraordinaires ne demandent cependant qu'une adaptation d'une méthode traditionnelle pour l'examen des problèmes sociaux. Une commission royale est un instrument extrêmement utile pour consulter la population et pour faire l'examen des problèmes sociaux avant que soient prises des décisions politiques.

Pour toutes ces raisons, nous suggérons qu'il soit créée une commission royale ou une commission canadienne, dont les membres et le mandat seraient approuvés par la conférence constitutionnelle permanente. Le rapport de cette commission royale ou canadienne sera soumis à la conférence constitutionnelle permanente comme partie intégrante de la révision constitutionnelle.

18. Quels sont les avantages d'une commission canadienne par rapport à une commission royale?

Les deux concepts sont similaires, en ce sens qu'une commission canadienne, dans la tradition des commissions royales, serait nommée pour étudier les problèmes et les solutions possibles de futurs arrangements gouvernementaux pour la région de la capitale canadienne, et de faire rapport sur ce sujet. La différence essentielle entre une commission royale et une commission canadienne est que la première serait créée par le gouvernement central qui serait seul à en fixer le mandat et à en choisir les membres. Une commission canadienne pourrait être créée par la conférence constitutionnelle permanente, qui déterminerait alors le mandat et choisirait ses membres. Tandis qu'une commission royale dépose son rapport entre les mains du Cabinet central, une commission canadienne présenterait le sien à la conférence constitutionnelle permanente.

Une commission canadienne nous semble justifiée parce que les gouvernements provinciaux, par l'intermédiaire de leurs Premiers ministres, sont représentés au sein de la conférence constitutionnelle permanente, qui dirige la révision constitutionnelle. Comme nous l'avons dit précédemment, l'avenir de la R.C.C. est trop important pour être laissé au seul soin du gouvernement fédéral et ce principe a déjà été reconnu par le fait que la C.C.P. a discuté l'avenir de la R.C.C.

Une préoccupation importante pour tous les Canadiens est d'assurer un équilibre constitutionnel entre les pouvoirs accordés aux gouvernements provinciaux et les pouvoirs accor-



me before the rights of governments. Or what is the purpose of a Bill of Rights anyway? What needs to be protected are the rights, present and future, of residents of the C. Area. These rights could be better protected now if a Canadian rather than a centrally created and centrally appointed royal commission were established.

A Canadian commission would operate like a royal commission by holding public hearings, conducting studies and the like. How the Canadian commission would be financed—out of the country's treasury or by contributions from provincial and central governments—is a matter of operational detail provided the principle of a Canadian commission were accepted. If the C.C.C. has moneys it could finance the Canadian commission. It could be argued that not the residents of the C.C.A. but a harder task promoting their case before a Canadian commission rather than before a centrally appointed royal commission? This is a difficult question to answer. The central government and its agencies would also be in the "dock" as it would be expected to appear before the Canadian Commission, whereas if the central government appeared before a centrally appointed royal commission the central government would be entangled in charges of "conflict of interest."

If we are beginning to build the Confederation of Tomorrow through the Constitutional Review currently underway, then the future governmental arrangements for the Canadian Capital Area would, on balance, I believe, be better investigated by a Canadian Commission rather than by a centrally appointed royal commission.

Because the Canadian commission would submit a report to the Continuing Constitutional Conference the Conference would continue to exercise the responsibility it assumed when it discussed the Canadian Capital Area.

Suggested Resolution to be adopted by the Joint Committee.

At this stage gentlemen it may be appropriate to suggest what action might be taken by the Joint Committee.

The next meeting of the Continuing Constitutional Conference will be held very shortly.

dés au gouvernement fédéral, de façon que les droits de la population aient priorité sur ceux des gouvernements. Sans quoi, quel serait le but d'une Déclaration des droits de l'Homme? Ce qu'il s'agit de protéger, ce sont les droits présents et futurs des résidents de la région de la capitale canadienne. Ces droits pourraient être mieux protégés maintenant par la création d'une commission canadienne plutôt que par celle d'une commission royale créée et nommée par le gouvernement central.

Une commission canadienne fonctionnerait tout comme n'importe quelle commission royale, en tenant des séances publiques, en entreprenant des études et en se livrant à des activités similaires. Quant à savoir comment serait financée une commission canadienne (par le Trésor public ou par des contributions des gouvernements provinciaux et central) est une simple question de détail et d'application, pourvu que le principe d'une commission canadienne soit accepté. Si la C.C.P. dispose de certaine somme, elle pourrait financer la commission canadienne. On peut se poser la question suivante: les résidents de la R.C.C. n'auraient-ils pas plus de peine à défendre leur cause devant une commission canadienne plutôt que devant une commission royale nommée par le gouvernement central? Il est difficile de répondre à une telle question. Le gouvernement central et ses organismes seraient également «mis dans le bain» étant donné qu'on s'attendrait à les voir apparaître devant la commission canadienne, tandis que si le gouvernement central devait apparaître devant une commission royale nommée par lui, il se trouverait placé dans une situation de «confit d'intérêts.»

Si nous voulons commencer à édifier la confédération de demain par la révision constitutionnelle actuellement en cours, nous pensons que les dispositions gouvernementales éventuelles pour la région de la capitale canadienne seraient mieux examinées par une commission canadienne que par une commission royale nommée par le gouvernement central.

Étant donné que la commission canadienne présenterait son rapport à la conférence constitutionnelle permanente, cette dernière pourrait continuer à exercer la charge qu'elle a assumée lorsqu'elle a discuté de la région de la capitale canadienne.

19. Suggestion de résolution pour adoption par le comité mixte

Nous croyons maintenant le moment venu, messieurs, de suggérer quelle action pourrait entreprendre votre comité mixte.

La prochaine réunion de la conférence constitutionnelle permanente doit avoir lieu sous peu.

To facilitate our discussion I have drafted a resolution that might be adopted by this Joint Committee.

Whereas, it is in the interest of all Canadians that the Ottawa—Hull Area, or the Canadian Capital Area, should be a fitting symbol reflecting the best of Canada's democratic, social, cultural, and economic values;

Whereas, the Continuing Constitutional Conference has taken cognizance of the Canadian Capital Area during the Constitutional Review;

Whereas, the Canadian Capital Area is thereby recognized as being too important to be the sole responsibility of the central government and its instruments;

Whereas, it is the intention of the National Capital Commission to implement its Regional Plan Concept;

Whereas, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism made recommendations concerning the linguistic and cultural features of the Capital Area;

Whereas, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism undertook an inadequate and unbalanced study of all potential governmental arrangements for the Capital Area;

Whereas, there has been no comprehensive and synthesizing study undertaken of possible governmental arrangements for the Capital Area;

Whereas, Parliament and its instruments, and the provinces of Québec and Ontario plus their municipalities, tend to develop their own plans for their portions of the Capital Area;

Whereas, national, provincial, regional, municipal, and individual rights and interests should be examined, weighed, protected and advanced in any future plans of the Capital Area;

Whereas, the present and future rights and interests of Capital Area residents must be protected and advanced without being needlessly sacrificed to Canada's goals;

Whereas, it is desirable that a new study be undertaken of all the factors concerning the Capital Area;

Whereas, this Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada has studied the Capital Area;

Resolved, that this Special Joint Committee recommend to Parliament, that a Canadian

Pour faciliter notre discussion, j'ai établi un projet de résolution qui pourrait être adopté par votre comité mixte.

Attendu, qu'il est de l'intérêt de tous les Canadiens que la région Ottawa-Hull, la région de la capitale canadienne, soit un symbole approprié reflétant les meilleures valeurs démocratiques, sociales, culturelles et économiques du Canada;

Attendu, que la conférence constitutionnelle permanente a pris connaissance de la région de la capitale canadienne pendant la révision constitutionnelle;

Attendu, que la région de la capitale canadienne est de ce fait reconnue comme ayant trop d'importance pour être laissée à la seule responsabilité du gouvernement central et de ses organismes;

Attendu, que la commission de la capitale nationale a l'intention de mettre en œuvre son concept de plan régional;

Attendu, que la commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme a fait des recommandations concernant les caractéristiques linguistiques et culturelles de la région de la capitale;

Attendu, que la commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme a entrepris une étude inappropriée et mal équilibrée de toutes les dispositions gouvernementales possibles pour la région de la capitale;

Attendu, qu'aucune étude complète et synthétique n'a été entreprise sur d'éventuels arrangements gouvernementaux pour la région de la capitale;

Attendu, que le Parlement et ses organismes ainsi que les provinces du Québec et de l'Ontario plus leurs municipalités, ont tendance à mettre au point leurs propres plans pour leurs portions respectives de la région de la capitale;

Attendu, que les droits et intérêts nationaux, provinciaux, régionaux, municipaux, individuels devraient être examinés, soupesés, protégés et promus dans tous les projets futurs pour la région de la capitale;

Attendu, que les droits et intérêts présents et futurs des résidents de la région de la capitale doivent être protégés et promus sans être inutilement sacrifiés aux objectifs canadiens;

Attendu, qu'il est souhaitable que soit entreprise une nouvelle étude de tous les facteurs concernant la région de la capitale;

Attendu, que le présent comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada a étudié la région de la capitale;

Il a été résolu que le présent comité spécial mixte recommande au Parlement qu'un

Commission be created by the Continuing Constitutional Conference with suitable terms of reference and personnel:

1. To study and report upon the principles and means by which the Capital Area could better reflect and become a better symbol of Canada;
2. To study and report upon all factors in all possible governmental arrangements for the Capital Area to secure a just balance among national, provincial, regional, municipal and individual rights and interests, and;
3. That the report of this Canadian Commission be submitted as part of the Constitutional Review, to the Continuing Constitutional Conference.

commission canadienne soit créée par la Conférence constitutionnelle permanente et qu'elle soit dotée d'un mandat et du personnel nécessaire:

1. Pour étudier les principes et les moyens par lesquels la région de la capitale pourrait mieux refléter le Canada et devenir son symbole et présenter un rapport sur ce sujet;
2. Pour étudier tous les facteurs de tout arrangement gouvernemental éventuel pour la région de la capitale, afin d'assurer un bon équilibre entre les droits et intérêts nationaux, provinciaux, régionaux, municipaux et privés et présenter son rapport sur ce point; et
3. Que le rapport de cette commission canadienne soit présenté, comme faisant partie de la révision constitutionnelle, à la Conférence constitutionnelle permanente.



## APPENDIX "O"

Toward a More Effective Position for the West Within the Federal Parliament, prepared for The Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Constitutional affairs, prepared by Cam F. Osler, September, 1970.

Economic and political power in Canada today remains concentrated in Ontario and Quebec. For the developed western half of Canada, with its own distinct needs and opportunities, this situation is not compatible with the objectives of true federal union. Within Confederation the west, given its relatively low proportion of Canada's population, must insist upon a power structure which guarantees a certain basic sovereignty and equality to each of the major regions.

Three possible areas of action exist to reform the present imbalance of power between west and east in Canada:

(1) Canadian business, particularly larger Canadian business, can be encouraged or required to diversify regionally its operations and head offices, lowering the present degree of concentration within the Golden Triangle;

(2) Western political representation within the federal political power structure could be increased through a variety of means;

(3) Western political power could be strengthened by consolidation of western provinces into large groupings, combined with aggressive demands aimed at giving western provincial governments more power to control affairs affecting their constituents.

The first alternative—diversification of Canada's business power structure—would at best require a considerable length of time. Furthermore, it is difficult to see why such an event should occur as long as Canada's political power remains concentrated within the east.

The third alternative—a western version of Quebec's "maître chez nous" strategy—assumes that union of western provincial interests could be achieved with reasonable haste, despite the fact that four distinct provincial power structures currently exist in the region. Furthermore, such a policy implies certain balkanist tendencies which would be

## APPENDICE «O»

En vue d'une situation plus positive de l'Ouest canadien au sein du Parlement fédéral, l'intention du: Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur la constitution du Canada, par Cam F. Osler, Septembre 1970.

Au Canada, jusqu'à ce jour, la puissance économique et le pouvoir politique sont restés concentrés dans l'Ontario et le Québec. Pour la moitié ouest développée du pays, compte tenu de ses besoins spécifiques et du potentiel qui est le sien, cette situation est incompatible avec les objectifs d'une véritable union fédérale. Au sein de la Confédération, l'Ouest, étant donné la proportion relativement faible de la population canadienne qu'il abrite, doit de lutter pour la mise en place de structures de pouvoir qui garantissent une certaine forme de souveraineté et d'égalité fondamentales pour chacune des régions majeures du pays.

Il existe trois voies d'approche possibles pour remédier à l'actuelle inégalité de pouvoir entre l'Est et l'Ouest du Canada:

(1) On pourrait au Canada, encourager ou même forcer le monde des affaires et surtout des grosses affaires, à régionaliser ses activités et ses sièges sociaux, afin d'atténuer l'excès de concentration actuel dans le «Triangle Doré».

(2) La représentation politique de l'Ouest au sein des organismes du pouvoir politique fédéral pourrait être accrue par toute une série de mesures.

(3) L'Ouest pourrait renforcer son pouvoir politique, les provinces augmentant leur puissance en se regroupant, en même temps qu'elles formuleraient des demandes plus appuyées pour obtenir une extension de leurs pouvoirs provinciaux dans les domaines intéressés.

La première alternative—régionalisation des structures directrices du monde des affaires au Canada—dans la meilleure des hypothèses, prendrait un temps considérable. De plus, il est difficile de concevoir pour quel raison cela se produirait, aussi longtemps que le pouvoir politique canadien reste concentré dans l'Est.

La troisième alternative—version Ouest de la stratégie québécoise du «maître chez nous»—implique que l'union des intérêts des provinces occidentales puisse raisonnablement se faire assez vite, en dépit du fait qu'il existe dans la région quatre organes de commandement provinciaux distincts. De plus, une telle politique comporte certaines tendances à

acceptable to those who wish to work for long federal union of Canada's regions.

The second alternative—increased western political representation within the federal political power structure—also presents certain problems. However, given current Canadian concentration upon constitutional reform, combined with the legitimate claims for increased political power which can be made by westerners, this alternative appears to offer the best opportunities for speedy and decisive action. In addition, this alternative shows clearly a western desire for a strong federal Canadian union, while testing the degree to which people living in other parts of Canada are prepared to alter Canada's constitution in order to provide the west with a status fitting for a federal union.

This paper concentrates upon the second alternative, for the reasons stated above. Furthermore, this paper focuses upon possible reform within the federal parliament. Other possible reforms—such as guarantees for increased western representation on federal commissions, crown corporations, and committees—are also important, but are not discussed here. In effect, this analysis assumes that reform of the federal parliament would itself provide the basis for reform of most other federal institutions.

### The Present Federal Parliament

The present federal parliament of Canada is composed of two legislative bodies (the House of Commons and the Senate) and the Queen (acting as Head of State). By tradition, the Prime Minister and Cabinet govern the country solely on the basis of their receiving support from the House of Commons. The only explicit legal limitation on the powers of the Senate (as compared to the House of Commons) is that bills for spending or raising public funds must originate in the Commons.

Representation in the Commons is based on population, with each elected member representing approximately the same number of people for a maximum term of five years. On this basis, approximately 61 per cent of Canada's M.P.'s today come from Ontario and Quebec, 18 per cent from the Prairies, 12 per

balkanisation qui seraient inacceptables pour ceux qui souhaitent œuvrer à un renforcement de l'union fédérale des différentes régions du Canada.

La seconde voie—une représentation politique de l'Ouest renforcée au sein des organismes du pouvoir politique fédéral—pose, elle aussi, certains problèmes. Cependant, étant donné la polarisation actuelle de l'opinion canadienne sur la réforme constitutionnelle et, compte tenu, des demandes légitimes d'accroissement de leur pouvoir politique qui peuvent être exprimées par les provinces de l'ouest, il apparaît que cette voie est la plus propice à une action décisive et rapide. De plus, le choix de cette alternative démontre de façon évidente, le désir de l'Ouest d'une union fédérale canadienne solide, en même temps qu'elle permettrait de mesurer à quel point les populations vivant dans d'autres régions du Canada sont prêtes à admettre une modification de la constitution canadienne, modification devant permettre de doter l'Ouest d'un statut adapté à une union fédérale.

Notre mémoire se circonscrit à cette seconde voie, pour les raisons exposées plus haut. En outre, il accordera une attention particulière aux réformes possibles dans le domaine du parlement fédéral. Les autres réformes applicables—par exemple, des garanties pour un accroissement de la représentation de l'Ouest dans les commissions fédérales, dans les corporations de la Couronne, dans les comités—sont elles aussi importantes, mais nous n'en parlerons pas ici. En fait, notre analyse démontre qu'une réforme du parlement fédéral constituerait par elle-même le point de départ de la modification de la plupart des autres institutions fédérales.

### 1. Le Parlement fédéral actuel.

Actuellement, le Parlement fédéral du Canada est composé de deux corps législatifs (la Chambre des Communes et le Sénat) et de la Reine (agissant en tant que chef de l'État). Par tradition, le Premier ministre et le cabinet gouvernent seuls le pays, en s'appuyant sur la Chambre des communes. La seule limitation légale explicite aux pouvoirs du Sénat (par rapport à la Chambre des communes) est que les projets de loi relatifs à l'utilisation ou à la collecte des fonds publics ne peuvent prendre naissance qu'aux Communes.

La représentation aux Communes est basée sur les chiffres de la population chaque membre élu représentant sensiblement le même nombre de citoyens et cela pour une durée maximum de cinq ans. En fonction de ce principe, 61 p. 100 des députés canadiens proviennent actuellement de l'Ontario et du

cent from the Atlantic Provinces and 9 per cent from British Columbia.

Representation in the Senate is by appointment of the federal government, with the term of appointment lasting until a member reaches 75 years of age. Representation in the Senate is presumed to be on a regional basis—however, the current definition of the regions is based heavily upon historical conditions which recognized the special status to the Maritime provinces while assuming that all of western Canada was one region. Thus, 47 per cent of Canada's Senators come from Ontario and Quebec, 29 per cent come from the Atlantic Provinces, and 24 per cent come from the Prairies and British Columbia.

The Canadian Cabinet is my convention presumed to provide some basis for regional representation within the government. However, this basis rests on relatively weak grounds. Aside from the fact that power structures within the Cabinet cannot differ radically from the power structure of the House of Commons, Cabinet representation must be governed by the regional political success of the party in power. At present roughly 21 per cent of the Canadian Cabinet is composed of members from Western Canada—an even smaller representation than this region would be entitled to receive on the basis of population alone. In 1961, during the Diefenbaker era, western membership in the Canadian Cabinet rose to only 30 per cent of the total. In addition to any analysis of power structures, it is also possible to ask whether or not extremely busy administrators acting as members of the Executive should be charged with additional responsibility to represent effectively their regions. The responsibility for representation is normally considered to be vested in the legislative body itself, not in the Executive which is responsible to the legislature.

In summary, at present some 27 per cent of Canada's population lives in western Canada—an area which, according to virtually all statistical analysis, contains at least two of Canada's major regions. Approximately 27 per cent of the members of the House of Commons and 24 per cent of the members of the Senate come from western Canada, demonstrating the fact that (with the exception of the Atlantic provinces) legislative power in Canada's federal parliament belongs to the densely populated provinces of Ontario and Quebec. It is well known that political power in recent decades has tended to become concentrated into the hands of the cabinet and the Prime Minister, at the expense of the legislature. However, under even the most

Québec, 18 p. 100 des Prairies, 12 p. 100 des Provinces de l'Atlantique, et 9 p. 100 de la Colombie-Britannique.

L'appartenance au Sénat se fait par nomination du Gouvernement fédéral avec une limite d'âge fixée à 75 ans. Au Sénat la représentation est supposée refléter les régions, mais la définition courante des régions est essentiellement fondée sur des données historiques qui ont reconnu un statut spécial aux Provinces Maritimes et, sous-entendaient qu'il y avait une seule et même zone. En fonction de quoi, 47 p. 100 des sénateurs sont de l'Ontario et du Québec, 29 p. 100 des Provinces de l'Atlantique et 24 p. 100 des Prairies ou de la Colombie-Britannique.

Par convention, la composition du Cabinet est supposée refléter une représentation régionale au sein du Gouvernement. En fait, les bases sur lesquelles repose ce principe ne sont pas très stables. En dehors du fait que les lignes de force au sein du Cabinet ne peuvent différer radicalement de celles de la Chambre des communes, la répartition dans le Cabinet est forcément commandée par les succès régionaux du parti au pouvoir. A l'heure actuelle, le Cabinet comprend à peine 21 p. 100 de membres qui soient de l'Ouest; proportion qui est même inférieure à ce que la région pourrait s'attendre à se voir accorder en se basant sur le simple chiffre de la population. En 1961, pendant l'ère Diefenbaker, la représentation de l'Ouest au sein du Cabinet n'atteignit que 30 p. 100 de l'effectif ministériel. En complément à toute analyse des structures du pouvoir on peut aussi se demander, oui ou non, des responsables extrêmement occupés comme le sont les membres de l'exécutif devraient, en plus, être chargés de la responsabilité de représenter réellement la région. On considère, normalement, que la responsabilité de la représentation incombe directement au corps législatif et non à l'exécutif qui, lui, est responsable devant le corps législatif.

En résumé, à l'heure actuelle, quelque 27 p. 100 de la population canadienne vit dans l'Ouest, région qui selon presque toutes les analyses statistiques, comprend au moins deux des principales zones du Canada. Environ 27 p. 100 des membres de la Chambre des communes et 24 p. 100 des membres du Sénat viennent de l'Ouest, et ces chiffres démontrent que, exception faite des Provinces Atlantiques, le pouvoir législatif au Parlement fédéral canadien appartient aux provinces à population dense de l'Ontario et du Québec. Il est de notoriété publique qu'au cours des récentes décades le pouvoir politique a tendu de plus en plus à être concentré entre les mains du Cabinet et du Premier Ministre, aux dépens du corps législatif.



ourable of conditions, representation of western Canada within the federal Executive has been only marginally greater than that inhibited within the federal legislature.

These facts lead to the question: "Does the present situation provide proper representation for western Canada within the Federal Parliament?"

**Federalism and Representation in the Central Parliament: the United States and Australia**

Federalism as a distinct form of government requires that there be a clear division of sovereignty between two distinct levels of government—the central government, and the governments of the member states or provinces. Implicit to the historical development of this form of government is the idea that a collection of sovereign states join together to grant specific powers to a central government in order that this central institution legislate within certain spheres in their common interest.

Federalism offers particular opportunities to avoid the problems of total fragmentation—the problems of self-defeating competition, combined with the relative weakness of fragmented states when faced by common social, economic, or political dangers. Federalism also avoids the problems of complete centralization—the problems created by tendencies to stifle regional distinctiveness. In either naturally or regionally diverse countries federalism in fact provides a basis upon which union, with its various advantages, is possible—for federalism should provide a degree of sovereignty to each distinct region sufficient to ensure that no region will feel that basic integrity would be compromised by union.

Historically, negotiations proceeding the creation of a federal union have tended to concentrate upon two basic issues: the division of powers between the central and the member governments; the way by which the member states or provinces will be represented in the central legislative body. Given the theme of this paper, it is appropriate to focus upon the second issue.

In the United States and Australia—two examples of federalism, each having a radically different background—representation in a central legislature is based upon two principles: 1) one house of parliament has its

Cependant, même dans les meilleures conditions, la représentation de l'Ouest canadien au sein de l'exécutif fédéral n'a été que de très peu supérieure à la proportion qui est la sienne dans le corps législatif.

Ces faits nous amènent à poser la question suivante: «La situation actuelle assure-t-elle une représentation équitable à l'Ouest canadien au sein du Parlement fédéral?».

**2. Le Fédéralisme et la représentation au sein du Parlement central: Les États-Unis et l'Australie.**

Le fédéralisme, forme particulière de gouvernement, veut qu'une distinction nette soit établie quant à la souveraineté respective des deux niveaux distincts de gouvernement: le gouvernement central et les gouvernements d'états ou de provinces, membres de la fédération. Le développement de cette forme de gouvernement au cours de l'histoire, est fondé sur l'idée qu'un certain nombre d'états souverains s'unissent, pour déléguer des pouvoirs particuliers à un gouvernement central, afin que cette institution commune légifère dans certains domaines qui sont de leur intérêt commun.

Le fédéralisme offre des possibilités qui lui sont particulières. Il évite la désagrégation totale: problèmes de rivalités auto-destructrices associés à la faiblesse relative qui est celle d'états dissociés, quand ils sont confrontés à des dangers communs d'ordre social, économique, ou politique. En même temps il évite les problèmes que pose une centralisation complète: problèmes créés par la tentation d'étouffer les personnalités régionales. Dans les pays qui sont diversifiés sur le plan culturel ou régional, le fédéralisme, en fait, procure la base sur laquelle est possible une union, avec tous les avantages qu'elle comporte: le fédéralisme, de par sa définition, est fait pour assurer à chaque région distincte un degré de souveraineté suffisant lui garantissant qu'elle ne verra pas son intégrité fondamentale mise en cause par l'union.

Tout au long de l'histoire, les négociations préliminaires à la création d'une union fédérale ont tourné autour de deux préoccupations essentielles: la séparation des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements des états; les modes de représentation de chaque région ou état au sein du corps législatif central. Étant donné l'objet de notre intervention, c'est sur la seconde de ces préoccupations que nous nous concentrerons.

Aux États-Unis et en Australie (deux exemples de fédéralisme dont chacun a une assise complètement différente) la représentation au sein du corps législatif central est basée sur deux principes: 1°) une des cham-

membership based upon population distribution in the nation, thereby providing basic guarantees to the most populated states (these guarantees are strengthened by granting to this house of parliament the sole power to impose taxes); a second house of parliament (referred to as the Senate) has its membership based upon the number of regions or states in the nation, thereby providing basic guarantees that the interests of the less populated states will be protected. Furthermore, in order to guarantee that membership in both houses of parliament will be effective, all members are elected.

It should be noted that the decision to create a powerful regionally based elected Senate was by no means a trivial decision in either the United States or Australia. In each country the political power of those few states which possessed the largest populations was significantly reduced by this approach to federal representation.

### 3. Federalism and the Canadian Parliament: Canadian Purposes at time of Confederation

The creation of the Canadian Confederation in 1867 was based on somewhat different principles than those accepted in the United States. While a division of powers did emerge between the provinces and the central government, scholars appear to agree that the spirit of 1867 was the spirit of centralization. Macdonald, who is credited with being the chief architect of Canada's form of union, was guided by the conviction that the American union (which was convulsed by civil war in the 1860's) had failed by granting too much power to the states and too little power to the central government. Thus, he concluded as follows:

"The true principle of a confederation lies in giving to the general government all the principles and powers of sovereignty, and in the provision that the subordinates or individual States should have no powers but those expressly bestowed upon them."

The constitution-makers of 1867 took as their model the British Empire, in which Ottawa replaced London and the provinces assumed the role of colonies. This fact is underlined by the act of union itself which gave the federal government a variety of major powers: the power to disallow provincial legislation; the power to appoint Senators; the power to appoint provincial lieutenants;

bres du Parlement voit sa composition basée sur la répartition de la population au sein de la nation, ce qui donne une garantie formelle aux états les plus peuplés (cette garantie étant encore renforcée par l'attribution exclusive à cette chambre du droit à l'établissement de l'impôt). 2° une seconde Chambre parlementaire (le type en est le Sénat) voit sa composition basée sur le nombre de régions ou d'états au sein de la nation, ce qui assure des garanties fondamentales pour la protection des intérêts des populations des états moins peuplés. Enfin, pour assurer l'efficacité des deux assemblées parlementaires, tous leurs membres sont élus.

Il faut noter que l'instauration d'un Sénat élu doté de pouvoirs réels, basé sur une représentation régionale, n'a, en aucune façon, été une décision banale prise à la légère, que ce soit aux États-Unis ou en Australie. Dans chacun de ces pays, le pouvoir politique détenu par les quelques états les plus peuplés, a été réduit d'une façon importante par l'instauration de cette représentation fédérale.

### 3. Le Fédéralisme et le Parlement canadien : le contexte canadien à l'époque de la Confédération.

La création de la Confédération canadienne en 1867, était basée sur des principes quelque peu différents de ceux qui furent adoptés aux États-Unis. Bien qu'une séparation des pouvoirs ait été ménagée entre les provinces et le gouvernement central, les érudits s'accordent à penser que l'esprit de 1867 était un esprit de centralisation. MacDonald, en qui l'on voit l'architecte principal de la forme d'union adoptée par le Canada, était guidé par la conviction que l'union Américaine (qui avait été ébranlée par la guerre civile des années 1860) avait péché en accordant des pouvoirs trop étendus aux États, et trop restreints au gouvernement central. Il en avait tiré la conclusion suivante:

«Le principe fondamental d'une confédération consiste à attribuer au gouvernement général tous les attributs et les pouvoirs inhérents à la souveraineté et dans la stipulation que les États membres subordonnés ou particuliers, n'aient d'autres pouvoirs que ceux qui leur auront été expressément octroyés.»

Les artisans de la constitution de 1867 prirent comme modèle l'Empire Britannique, l'Ottawa jouant le rôle de Londres et les provinces celui des colonies. Cela est souligné par l'Acte d'union lui-même qui donna au gouvernement fédéral toute une série de pouvoirs majeurs: le pouvoir de rejeter une législation provinciale; le pouvoir de nommer les sénateurs; le pouvoir de nommer les lieutenants;

t governors; the power to legislate in all fields not specifically assigned to the provinces. Such a union fitted Macdonald's aims, outlined in his following description of the Canadian form of government:

"The General Government assumes towards the local governments precisely the same position as the Imperial Government holds with respect to each of its colonies."

The Canadian union created in 1867 was a highly centralized form of federalism. However, during the first thirty years of Confederation the provincial governments mounted a powerful offensive to increase their relative powers. By the late 1890's, provincial governments had achieved, despite the British North America Act, the sufficient power to destroy Macdonald's concept of an "Imperial Government" role for the Canadian parliament. During the last sixty years the Canadian parliament and the provincial governments have effectuated indecisively for supremacy.

While the federal-provincial division of effective power as designed by the Fathers of Confederation has been substantially modified since 1867, other critical aspects of the 1867 Act of union have been more permanent. The cultural rights agreement, particularly respecting the status of Canada's two official languages, only began to be substantially altered during the last decade. The basic principles determining the way by which regions or provinces are represented in the Canadian parliament still remains as promulgated in 1867.

Admiration by the Fathers of Confederation of the centralized British form of government led to creation of a different type of central parliament than that found in many other federations. In effect, the Fathers of Confederation believed that primary power should be placed in the House of Commons, an assembly elected on the basis of population distribution within Canada. In the British tradition, the Cabinet was expected to be responsible to this body alone.

At the critical Quebec Conference of 1864 (where the basic agreement for Confederation was made) delegates from the areas of Ontario and Quebec received effective protection of their essential interests in guarantees of protection of French language rights combined with the fact that these densely popu-

gouverneurs des provinces; le pouvoir de législations des provinces.

Une telle union exauçait tous les vœux de MacDonalld, comme le marque bien cette description qu'il fit de la forme de gouvernement du Canada:

«Le Gouvernement général assume au regard des gouvernements provinciaux exactement le même rôle que le Gouvernement impérial à l'égard de chacune des colonies.»

L'Union canadienne mise en place en 1867 était une forme de fédéralisme hautement centralisé. Cependant, durant les trente premières années de la Confédération, les gouvernements provinciaux menèrent des offensives vigoureuses pour accroître leurs pouvoirs propres. Vers la fin des années 1890, les gouvernements provinciaux, en dépit de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique s'étaient assurés d'un pouvoir suffisant pour détruire le concept de MacDonalld d'un «Gouvernement impérial» dont il voyait si bien le Parlement canadien jouer le rôle. Au cours des soixante dernières années, le Parlement canadien et les gouvernements provinciaux se sont en effet affrontés dans une lutte indécise pour la conquête de la suprématie.

Tandis que la répartition des pouvoirs effectifs entre le fédéral et les provinces, voulue par les Pères de la Confédération, a été profondément modifiée depuis 1867, d'autres points délicats du Pacte d'union de 1867 sont restés immuables. Les accords sur les droits culturels, en ce qui concerne en particulier l'existence de deux langues officielles au Canada, n'ont commencé à être vraiment remaniés qu'au cours de la dernière décennie. Les principes de base fixant la manière dont chaque région ou province est représentée au Parlement fédéral sont restés absolument les mêmes qu'en 1867.

La dévotion vouée par les Pères de la Confédération à forme centralisée du gouvernement britannique, les a conduits à instaurer un type de Parlement central différent de ceux que l'on peut voir dans de nombreuses autres fédérations. En effet, les Pères de la Confédération croyaient que le pouvoir fondamental devait être attribué à la Chambre des communes, assemblée élue d'après la répartition de la population à travers le Canada. Suivant la tradition britannique, le cabinet ne devait être responsable que devant cette seule chambre.

A la si délicate conférence de Québec, en 1864, (où furent établis les accords de base à partir desquels fut créé la Confédération) les délégués des régions de l'Ontario et du Québec obtinrent une protection effective de leurs intérêts essentiels, et ceci par des garanties relatives aux droits de la langue fran-



lated provinces would control the House of Commons. The Maritime region represented the only area concerned directly with the problem of guaranteeing essential rights for less populated areas. The Western provinces, which are today the least densely populated area of Canada, were not involved in the agreement of 1867.

It is clear, from the history of negotiations leading to the formation of federal unions, that less populated regions must strive to achieve effective power in the Senate in order to guarantee that their interests will not be swept aside by the House of Commons (which is controlled by the heavily populated regions). It is not sufficient that less populated regions fight for more provincial power—this strategy, while benefiting the strongest provinces, provides no guarantee that national laws will reflect the interests of the less populated regions. Without such guarantees, it is difficult to see why regions with relatively small populations would willingly enter into a federal union.

At the Quebec Conference of 1864 the Maritime provinces fought to create a Senate which would protect their interests—nearly six out of the fourteen days of discussion concentrated on this issue alone. Demands for elected Senators, and for equal Senate representation for each province, were rejected. In the end, the statesmen involved claimed that a "great compromise" had been achieved. Each of the three regions (Ontario, Quebec and Maritimes) was granted equal representation in the Senate. Furthermore, to guarantee that the Cabinet could not at any time increase its support in the Senate simply by appointing more members (a practise permitted in England where membership in the House of Lords is not fixed), total membership in the Canadian Senate was basically fixed.

It is difficult to determine how much of an actual compromise had been achieved. Critics of the agreement pointed out that members of the Senate could only be expected to represent or protect their regions if they were elected, rather than appointed by the population controlled federal government. Furthermore, it is difficult to believe that the Maritime region was really appeased. Prince Edward Island and Newfoundland refused to join Canada in 1867. In Nova Scotia, an anti-Confederation party achieved power in the provincial legislature in 1868. Within a

gaise, en même temps que leur densité de population leur assurait le contrôle de la Chambre des communes. Les Maritimes étaient la seule région directement concernée par le problème de la garantie des droits essentiels des régions minoritaires. Les provinces de l'Ouest, qui sont actuellement les régions les moins peuplées du Canada, furent pas comprises dans les accords de 1867.

Il est clair, à partir de l'étude des négociations qui ont conduit à la formation d'unions fédérales, que les régions les moins peuplées doivent s'efforcer d'acquiescer au pouvoir réel au Sénat, afin d'avoir la garantie que leurs intérêts ne seront pas ignorés par la Chambre des communes (qui est contrôlée par les régions les plus peuplées). Il n'est pas suffisant que les régions moins peuplées luttent pour un accroissement des pouvoirs provinciaux : cette stratégie, tandis qu'elle bénéficie aux provinces les plus puissantes, donne aucune certitude que les lois fédérales tiendront compte des intérêts de ces régions moins peuplées. Sans de telles garanties, on conçoit difficilement pourquoi ces régions entreraient de leur plein gré dans une union fédérale.

À la conférence de Québec en 1864, les provinces Maritimes se sont battues pour la création d'un Sénat qui aurait protégé leurs intérêts : sur les quatorze journées de discussions, près de six furent consacrées à ce problème. Les demandes exprimées pour obtenir un Sénat élu, et pour une représentation égale pour chaque province au sein du Sénat furent rejetées. Finalement, les hommes d'État concernés proclamèrent qu'un « grand compromis » avait été réalisé. Chacune des trois régions (Ontario, Québec, et Maritimes) se voyait garantir une représentation égale au Sénat. De plus, le chiffre total de l'effectif du Sénat canadien était formellement fixé afin d'avoir la certitude que le Cabinet ne pourrait pas, en aucun temps, accroître sa base de soutien au Sénat en nommant purement et simplement des membres supplémentaires (comme cela se fait en Angleterre où le nombre de membres de la Chambre des Lords n'est pas fixé).

Il est difficile de savoir dans quelle mesure ce que nous appellerions maintenant un compromis, a pu être réalisé. Les critiques de l'accord firent remarquer que la représentation et la protection des différentes régions pourraient être attendues que d'un Sénat élu plutôt que nommé par un gouvernement fédéral contrôlé par les régions les plus peuplées. De plus, il est difficile de croire que les régions Maritimes furent réellement apaisées. L'Île du Prince-Édouard et Terre-Neuve refusèrent de se joindre au Canada en 1867. En Nouvelle-Écosse, un parti anti-Confédérat

ar of Confederation, Nova Scotia's legislature voted unanimously to leave Canada.

n effect, as compared to the Canadian situation today, the less populated areas appeared to have a relatively poor bargaining position during the negotiations leading to Confederation. The Senate emerged more as a Canadian House of Lords, available to review and advise legislation, than as a powerful guarantor for regional representation. It was expected that the Cabinet would provide the chief defence of defence for the protection of regional interests. Legislative power in Canada was only entrusted to the Ontario and Quebec legislatures who together controlled the House of Commons.

Experience has probably shown that the Canadian Senate has been even less effective than the Fathers of Confederation intended. As the critics of 1867 predicted, this chamber has failed almost totally to fulfill any quasi-ideal function (i.e. to represent regional interests). Furthermore, because members are appointed to the Senate, this chamber has been utilized primarily for party appointments. As would be expected, this appointed chamber fails to possess the moral authority essential to the exercise of an influential role in a democracy.

The less populated regions of Canada have had to rely upon representation within the Canadian Cabinet and the large national political parties in order to protect their interests. However, the basic facts of Canadian political life are little disturbed by such unsound and ineffective forms of protection. Canada remains today as one of the few federal states in the world where the central parliament provides effective guarantees only for those regions blessed with population preponderance.

Western Canada's political weakness within the nation results directly from the fact that Canada's parliament is not a truly federal institution. Reform of Canada's parliament, designed to provide the less populated areas with just representation in a powerful Senate, must be considered today as a major priority for all Western provinces wishing to become partners within a strong Canadian federal union.

#### 4 Principles for Creating a Federal Canadian Parliament

As the Trudeau government has pointed out in its position paper on "The Constitution

conquît le pouvoir dans le corps législatif provincial en 1868. Un an après l'existence de la Confédération, le corps législatif de la Nouvelle-Écosse, vota à l'unanimité la sécession d'avec le Canada.

En effet, si l'on compare cette époque avec la situation actuelle du Canada, il apparaît bien que les régions moins peuplées occupaient une position relativement faible lors des négociations qui menèrent à la Confédération. Le Sénat en ressortit plus comme une Chambre des Lords canadienne, destinée à revoir et à amender la législation, que comme un élément de garantie solide de la représentation régionale. On estima que la principale ligne de défense pour la protection des intérêts régionaux se trouverait au Cabinet. Les pouvoirs législatifs du Canada furent solidement monopolisés par l'Ontario et le Québec qui, à eux deux, contrôlaient la Chambre des communes. L'expérience a vraisemblablement démontré que le Sénat canadien a été bien moins efficace que ne l'avaient escompté les Pères de la Confédération. Comme l'avaient prévu les critiques de 1867, cette assemblée n'a pratiquement rempli aucune des fonctions dites fédérales (par exemple la représentation des intérêts régionaux). De plus, comme ses membres sont nommés, cette chambre a surtout servi à y installer des membres du parti. Comme on pourrait s'y attendre, cette assemblée nommée ne possède pas l'autorité morale indispensable pour exercer un rôle influent dans une démocratie.

Les régions les moins peuplées du Canada ont dû compter sur leur représentation au Cabinet et dans les grands partis politiques nationaux pour assurer la défense de leurs intérêts. Cependant, les données de base de la vie politique canadienne sont quelque peu faussées par des formes de protection si minimes et inefficaces. Le Canada, à ce jour, reste le seul des quelques états du type fédéral du monde où des garanties effectives n'existent que pour les régions bénies grâce à la supériorité du chiffre de leur population.

La faiblesse politique de l'Ouest canadien au sein de la nation provient directement du fait que le Parlement canadien n'est pas réellement une institution fédérale. On doit considérer aujourd'hui comme un problème prioritaire majeur une réforme du Parlement, destinée à assurer aux régions moins peuplées une juste représentation dans un Sénat doté de pouvoirs et cela, pour toutes les provinces de l'Ouest qui sont désireuses de devenir réellement des partenaires au sein d'une puissante union fédérale canadienne.

#### 4. Les Principes de l'instauration d'un parlement fédéral canadien

Comme le gouvernement Trudeau l'a si bien fait remarquer dans sa déclaration d'in-

and the People of Canada", our present system for representing regions within the federal parliament is unique. In all other major federal systems, representation in the Senate (or its equivalent) is based directly on the constituent unit (i.e. the state, canton or province), while in Canada representation is based on four separately defined regions—only in the cases of Ontario and Quebec do major divisions coincide with provincial boundaries. The Canadian system also stands as unique in that Senators are appointed by the central government, and that these appointments are for life (or until age seventy-five). Needless to say, each of these unique features serves to undermine the representative power of the less populated provinces within the Canadian parliament.

The central issue, from the viewpoint of Western Canadians, in reform of the Canadian parliament is the desire to ensure that this institution represents effectively regions as well as population blocks.

The present position of the federal government, as outlined in its position paper, appears to claim that the House of Commons has a primary claim to legislate for all Canadians. The federal governments' position implies, using traditional British concepts of government, that the House of Commons—since it is elected according to population distribution—is the basis for responsible government.

"In defining the powers of the Senate, however, it must be recognized that the House of Commons is the body directly elected by all the people of Canada to deal with matters within federal jurisdiction. Thus the respective powers of the two Houses must be balanced so as not to limit unduly the power of those directly elected by the people or to destroy the principles of responsible government." (Page 78)

Why should traditional British concepts designed for a non-federal form of government be applicable to a federal union? Why should less populated regions, such as Western Canada, belong to a federation where federal laws are primarily determined by the House of Commons—from a western viewpoint, this chamber could be said to directly represent "the people of Ontario and Quebec" rather than "the people of Canada"? On the

tention sur «La constitution canadienne et citoyen», notre système actuel de représentation des régions au sein du Parlement fédéral est le seul de cette nature. Dans tous les autres systèmes fédéraux de quelque importance, la représentation au Sénat (ou son équivalent) est directement fondée sur les éléments constitutifs de base (par exemple l'État, le canton ou la province), tandis qu'en Canada la représentation se fonde sur quatre régions bien définies, et c'est seulement pour l'Ontario et le Québec que ces importantes délimitations coïncident avec les frontières provinciales. Le système canadien est également l'unique archétype dans lequel les sénateurs sont nommés par le gouvernement central et cela, pour la durée de leur vie (ou maintenant, jusqu'à l'âge de 75 ans). Inutile de dire combien chacun de ces états, de fait, sappe le pouvoir de la représentation qui peut être celle des provinces les moins peuplées au sein du Parlement canadien.

Du point de vue des Canadiens de l'Ouest, l'objet essentiel d'une réforme du Parlement est défini par leur désir d'établir, au sein de cette institution, une représentation effective des régions aussi bien que des masses de population.

La position actuelle du gouvernement fédéral, telle qu'elle ressort de sa déclaration d'intention, consiste à proclamer que la Chambre des communes détient le droit fondamental de légiférer pour tous les Canadiens. La position du gouvernement fédéral implique, suivant cela la conception britannique, que la Chambre des communes, depuis qu'elle est élue proportionnellement à la répartition de la population, constitue la base d'un gouvernement responsable.

«Quant à la définition des pouvoirs du Sénat, il convient de prendre en considération le fait que la Chambre des communes est le seul organe représentatif directement élu par l'ensemble de la population du Canada pour s'occuper des questions de compétence. En conséquence, les pouvoirs respectifs des deux Chambres doivent être équilibrés de façon à ne pas limiter indûment le mandat de ceux qui sont élus directement ou à détruire les principes inhérents à un gouvernement responsable. (page 79).

Pourquoi une conception traditionnelle britannique adaptée à une forme de gouvernement non fédéral devrait-elle être applicable à une union fédérale? Pourquoi les régions moins peuplées, en l'occurrence l'Ouest du Canada, devraient-elles appartenir à une fédération où les lois fédérales sont établies à base par la Chambre des communes? Du point de vue de l'Ouest, cette Chambre pourrait être qualifiée de représentante directe «des peuples de l'Ontario et du Québec» pl



is of procedures established in virtually all other federal unions, is it unreasonable for westerners to demand that legislative power in Canada's parliament reflect Canada's distinct regions as well as Canada's population?

The problems of French Canada have perhaps blurred analysis of Canada's constitution. In order to guarantee French rights within Canada, the only major alternative has been to guarantee these rights within a constitutional document—it is not possible to guarantee these rights on the basis of political representation within Canada's parliament. In the case of western Canada, however, the problem is fundamentally one of providing for regional representation within Canada's parliament—representation guaranteed in all other unions except Canada. Without proper representation, western Canada can legitimately claim that Canada's parliament is in fact a unitary form of government, unrepresentative of Canadian interests outside Ontario and Quebec. Such a claim could well lead to western Canadians making demands for greater provincial power—power which would well serve to balkanize Canada by awakening our unrepresentative Canadian parliament and strengthening western regional control.

Of course, Canadians will continue to ignore the Senate as long as its members are appointed. Regardless of who appoints suggestions are now made that federal and provincial governments should share in a division of the spoils), and regardless of all such proclamations about ensuring that only the best men will be selected, the fact remains that an appointed legislative body is antagonistic to our collective democratic heritage. An appointed chamber begs dismissal. An appointed Senate, which can so easily be branded as "unresponsible", forces political power by default into the hands of the House of Commons—and thus into the hands of the sparsely populated provinces.

Political theorists have debated for years over the relative merits of an elected versus an appointed chamber. It is natural that academics would view as an advantage an appointed Senate where debate should tend to be relatively calm and reasoned. However, the issue at stake is not how to make the Senate a better legislative chamber, according to some abstract set of ideal rules. The issue at stake is primarily that of power—power

tôt que du «peuple canadien». D'après les procédures en cours dans presque toutes les autres unions fédérales, est-il déraisonnable, pour le pouvoir législatif du Parlement canadien qu'il reflète des régions distinctes aussi bien que la population du Canada?

Il est possible que les problèmes du Canada français aient apporté une certaine confusion dans les analyses faites en vue de l'établissement de la constitution canadienne. La seule possibilité sérieuse de garantir les droits français dans le cadre canadien a été l'établissement d'un texte constitutionnel, car il n'est pas possible de garantir ces droits d'après la représentation politique au sein du Parlement canadien. Dans le cas du Canada de l'Ouest, par contre, le problème fondamental consiste à établir une représentation régionale équitable au sein du Parlement, représentation qui est garantie dans toutes les unions fédérales, sauf au Canada. Sans cette représentation correcte, l'Ouest peut légitimement proclamer que le Parlement canadien est en fait une forme unitaire de gouvernement qui ne représente pas les intérêts canadiens, en dehors de ceux de l'Ontario et du Québec. Une telle prise de position pourrait très bien conduire l'Ouest à demander un accroissement des pouvoirs des provinces, pouvoirs dont on pourrait bien se servir pour balkaniser le Canada en vidant de sa substance notre Parlement canadien non représentatif et en renforçant l'autorité régionale de l'Ouest.

Il est bien évident que les Canadiens continueront à ignorer le Sénat aussi longtemps que ses membres seront nommés. En ne tenant pas compte de l'autorité qui nomme (des suggestions sont faites maintenant, proposant que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent le gâteau) et en ne tenant pas compte de toutes les pieuses proclamations nous affirmant que seuls des hommes éminents seront choisis, le fait demeure qu'un corps législatif nommé répugne profondément à notre héritage collectif de démocratie. Une Chambre nommée appelle la révocation. Un Sénat nommé, que l'on peut si aisément qualifier «d'irresponsable», agissant par défaut, confine le pouvoir politique dans les mains de la Chambre des communes, ce qui signifie entre les mains des provinces les plus peuplées.

Les théoriciens de la politique ont, pendant des années, contesté les mérites respectifs d'une Chambre élue contre ceux d'une Chambre nommée. Il est naturel que ces discussions académiques aient abouti à considérer comme avantageux un Sénat nommé où les débats devraient tendre à se dérouler dans une atmosphère relativement calme et raisonnée. Cependant, ce qui est en jeu n'est pas le moyen de faire du Sénat une meilleure

for the less populated regions of Canada. And in a democracy, power is presumed to be vested in elected officials—this act of faith done despite all of the opportunities created for abuse, obstruction, and nonsensical partisan debate.

In its position paper the present federal government is opposed to an elected Senate. Three reasons are stated.

1. "One factor is the importance of giving to the provincial governments themselves a means of naming people who could give direct and clear expression to the views and interests of the provinces, with such appointments being for a limited term to ensure that their holders are responsive to major changes in provincial attitudes."

This argument is confusing, and perhaps dangerous to the interests of national unity. The total proposition by the federal government is that Senators would be partly selected by the federal government and partly selected by provincial governments, with all Senators holding office for only a specific number of years—perhaps six. In effect, it is difficult to predict anything but chaos and continued partisan patronage from this proposal. The federal government would probably retain control over half of all Senate appointments—thus effectively reducing the opportunity for politically powerful representation by the provinces. More importantly, however, one might ask why provincial governments should have their viewpoints directly represented in the Senate? It would appear that, as governments, the provinces are perfectly capable of representing their viewpoints today. Why should the Senate become a Canadian version of the United Nations? Will national unity be promoted by a body composed of members who directly represent governments that frequently have a vested interest in reducing the power of the Canadian parliament? Why should Canada today embark on an arrangement which the United States and Australia rejected long ago? In summary, this proposal has all the appearances of being a political concession to current provincial governments, rather than an attempt at fundamental reform.

2. "A second factor relates to our parliamentary system. In the present Canadian

Chambre législative, en fonction de certaines règles idéales abstraites. Ce qui est en jeu, c'est essentiellement le pouvoir, le pouvoir revenant aux régions moins peuplées du Canada. Dans une démocratie le pouvoir est dévolu, à priori, à des représentants élus, l'acte de foi étant effectué en dépit de toutes les possibilités existantes d'abus, d'obstructions et de débats partisans et déraisonnables.

Dans sa déclaration d'intention, l'actuel gouvernement fédéral a manifesté son opposition à un Sénat élu. Trois raisons en sont données:

1. «La première est l'importance de donner aux gouvernements provinciaux la possibilité de nommer eux-mêmes les personnes qui exprimeront les vues et représenteront les intérêts des provinces. Ces nominations seraient pour une durée limitée afin de permettre aux personnes nommées d'être sensibles aux changements d'attitudes dans leur province.»

Cet argument prête à confusion et peut être dangereux pour l'unité nationale. La proposition complète faite par le gouvernement fédéral est que les sénateurs seraient en partie choisis par le gouvernement fédéral et en partie par les gouvernements provinciaux, étant précisé que tous les sénateurs ne rempliraient leurs fonctions que pour un nombre d'années précis, peut-être six ans. Il est, en fait, difficile, à partir de cette proposition, de prévoir autre chose que le chaos et le maintien de patronage partisans. Le gouvernement fédéral conserverait probablement une maîtrise sur plus de la moitié du nombre des sénateurs, ce qui réduirait effectivement la possibilité d'une représentation politique puissante des provinces. Il est plus important, cependant, de se demander pourquoi les gouvernements provinciaux auraient besoin d'avoir leurs points de vue représentés directement au Sénat. Il semble bien en effet que, tant que gouvernements, les provinces se connaissent parfaitement à même de faire connaître leur point de vue. Pourquoi faire un Sénat une version canadienne des Nations Unies? Pour quelle raison l'unité nationale serait-elle encouragée par un corps composé de membres représentant directement des gouvernements qui, fort souvent, ont intérêt à la diminution des pouvoirs du Parlement canadien? Pourquoi le Canada s'embarquerait-il maintenant dans une galère que les États-Unis et l'Australie ont rejetée il y a déjà longtemps? En résumé, cette proposition a toutes les apparences d'une concession politique aux gouvernements provinciaux en fonction, bien plus que d'une approche vers une réforme fondamentale.

2. «Une deuxième raison porte sur la nature de notre régime parlementaire. Selon a

Constitution, as in those of other federal states, a veto in the Upper House is not regarded as a non-confidence vote. The Government is therefore not defeated if its measures are rejected in the Upper House. In Canada the federal Cabinet should continue to be responsible only to the House of Commons—the body elected directly by the people on a basis of representation by population. If both Houses were elected, it would be difficult to maintain this distinction in authority. Each would claim to represent directly the views of the people in different ways, and new uncertainties could creep into our system with consequent harm to the effectiveness of government.”

This represents the only fundamental reason for hesitation concerning an elected Senate. However, this reason is not insurmountable, as shown by the fact of an elected Senate in Australia's parliamentary system. In fact, the reasoning used above implies that a Senate should not be elected because this could pose a significant threat to the power of the House of Commons—this, of course, being the very reason why the less populated regions must insist upon an elected Senate? It should be noted that current developments even within the House of Commons are tending to strengthen the independence of the legislature from the Cabinet, thereby shattering traditional assumptions that British efficiency requires a Cabinet that virtually controlled the legislature.

If the principle of Cabinet responsibility to the House of Commons is in fact desirable, it is still entirely possible to have a powerful elected Senate.

a) Cabinet responsibility could be clearly defined to relate to a few major areas of legislation (e.g. the budget). In all other areas, legislative defeat of a Cabinet proposal by either the Senate or House of Commons would not require the resignation of the government. The major areas where Cabinet responsibility was at issue would be under the sole jurisdiction of the House of Commons.

b) Even under the existing arrangement, the Senate could be clearly allocated jurisdiction in certain areas. Defeat of Cabinet proposals in these areas by the Senate would not require the resignation of the

constitution du Canada, ainsi que selon celle des autres fédérations dont nous avons déjà parlé, le veto de la Chambre Haute n'est pas considéré comme une expression de manque de confiance. Il en résulte que le gouvernement ne tombe pas lorsque un de ses projets de loi est rejetée par cette Chambre. Nous considérons qu'au Canada le Cabinet doit continuer à être responsable seulement devant la Chambre des communes dont les membres sont élus de façon représentative par la population. Si les deux Chambres étaient élues, il pourrait s'avérer difficile de maintenir la responsabilité ministérielle telle qu'on la conçoit aujourd'hui car chaque Chambre prétendrait à sa façon être vraiment représentative. Ceci pourrait créer des difficultés susceptibles de réduire substantiellement l'efficacité du gouvernement.»

C'est là que sont les seules raisons profondes des hésitations relatives à une élection du Sénat. Les obstacles, cependant, ne sont pas insurmontables, comme nous le démontre l'existence d'un Sénat élu, dans le système parlementaire australien. De fait, le raisonnement exposé ci-dessus implique que le Sénat ne devrait pas être élu parce que cela constituerait une menace non déguisée pour le pouvoir de la Chambre des communes; c'est précisément la raison pour laquelle les régions moins peuplées insistent sur la nécessité d'un Sénat élu. Il faut noter ici que les orientations actuelles, au sein même de la Chambre des communes tendent vers un renforcement de l'indépendance du législatif par rapport à l'exécutif, détruisant ainsi la conception traditionnelle de l'efficacité britannique, qui veut un cabinet contrôlant pratiquement le corps législatif.

Si le principe de la responsabilité du Cabinet devant la Chambre des communes est en fait souhaitable, il n'empêche absolument pas d'avoir un Sénat élu et réellement doté de pouvoirs.

a) La responsabilité du Cabinet pourrait être clairement définie par rapport à quelques domaines essentiels de la législation (par exemple le budget). Dans tous les autres domaines une mise en minorité du Cabinet, soit par le Sénat, soit par la Chambre des communes, n'entraînerait pas le renversement du gouvernement. Les domaines essentiels dans lesquels la responsabilité du Cabinet est engagée seraient de la seule juridiction de la Chambre des communes.

b) Même dans le cadre existant, le Sénat pourrait être clairement doté de pouvoirs de juridiction dans certains domaines. Une mise en minorité du Cabinet par le Sénat, dans ces domaines, ne provoquerait pas un



government, but would prevent passage of legislation.<sup>1</sup>

It is vital that the Canadian parliament be composed of two chambers, each of which would claim "to represent directly the views of the people in different ways." This should be the essence of a federal parliament, guaranteeing that government action is responsible to the regions as well as to the people as a whole. It is well known that federalism introduces many uncertainties—however, this is recognized to be the price required for free union. For these reasons, any general attempt (aside from the area of Cabinet responsibility) to subordinate the Senate to the House of Commons must be resisted as being contrary to the principles of true federalism.

3. "The third factor relates to the desirability of being able to name particular types of people to the Senate to help it meet special powers and responsibilities we propose for it."

This argument has no real significance or merit. If the government is serious, it should propose that Cabinet ministers be appointed from outside the membership of parliament, since the Cabinet clearly represents a far more critical area where particular types of people are required.

In total, the Trudeau government's proposals for Senate reform have been aptly characterized by E. D. Briggs (in an article for the Spring, 1970 edition of *The Queen's Quarterly*) as "minor surgery which is at best calculated to cure peripheral ills rather than the inherent feebleness of the patient." Mr. Briggs is even more specific:

"It seems clear, in fact, that the Governments' whole design for Senate reform has been motivated primarily by, and is aimed primarily at providing a solution to, the 'Quebec problem'. Individually and collectively the suggested changes make sense only within that context."

If Canada is to have a truly federal parliament, Canada must have a radically reformed Senate—a Senate assigned significant areas of responsibility, a Senate having authority over

renversement du gouvernement, mais empêcherait l'adoption de la loi en question.

Il est absolument vital que le Parlement canadien soit composé de deux Chambres dont chacune pourrait proclamer: «Qu'elle représente directement l'opinion du peuple par des voies différentes». Cela devrait être l'essence d'un Parlement fédéral, garantissant que le gouvernement est responsable de ses actes devant les régions aussi bien que devant le peuple pris comme un tout. Il est bien connu que le fédéralisme amène avec lui nombreuses incertitudes, mais c'est là le prix à payer dans une union libre. Pour ces raisons, toute tentative (sauf dans le domaine de la responsabilité du Cabinet) faite pour subordonner le Sénat à la Chambre des communes doit être repoussée comme contraire aux principes du véritable fédéralisme.

3. «La troisième raison est l'avantage de pouvoir nommer certaines catégories de personnes au Sénat afin que celui-ci puisse exercer les pouvoirs et responsabilités particulières que nous proposons de lui assigner».

Cet argument n'a ni signification ni mérite particuliers. Si le gouvernement est sérieux, il devrait proposer que les ministres du Cabinet soient nommés parmi des personnalités n'appartenant pas au Parlement puisque le Cabinet représente manifestement un domaine bien plus critiquable, pour lequel des types d'hommes particuliers sont demandés.

En fin de compte, les propositions du gouvernement Trudeau pour une réforme du Sénat ont été fort bien caractérisées par E. D. Briggs (dans un article paru dans le numéro de printemps de 1970 du *Queen's Quarterly*) comme «une chirurgie bénigne qui, au mieux, a été calculée afin de soigner des maladies accessoires plutôt que de se pencher sur le mal profond du patient». M. Briggs fait encore plus précis:

«Il semble clair, en fait, que tout le projet gouvernemental pour la réforme du Sénat a été essentiellement motivé et vise essentiellement à la recherche d'une solution au «problème du Québec». Les modifications proposées à titre individuel ou collectif n'ont de sens que dans ce contexte.»

Si le Canada doit avoir un vrai Parlement fédéral, il doit procéder à une réforme radicale du Sénat, qui serait doté de responsabilités dans des domaines significatifs, un Sénat

<sup>1</sup>The governments' position paper admits this principle, advocating that the Senate have unrestricted power "in respect of certain matters concerning, for example, nominations of judges of the Supreme Court of Canada, official languages, and human rights."

<sup>1</sup>La déclaration d'intention du Gouvernement admet ce principe quand elle évoque les pouvoirs absolus du Sénat «à l'égard de certaines questions telles que la nomination des juges de la Cour Suprême, les langues officielles et les droits fondamentaux.»

ters of substance, a Senate which provides and democratic representation for the erpopulated regions of Canada, a Senate ch is neither an old maid nor a young er—but rather an equal—to the House of umons.

#### Proposals for a Reformed Parliament of ada

n the basis of the principles stated above, s possible to outline the following propos- designed to increase the effective power of ada's less populated regions within the eral government, thereby promoting a re equitable and consistent Canadian eralism.

. Additional Regions Represented in the enate. It is essential that the facts of west- rn Canadian development be recognized -clearly, the relative number of western members in the Senate must be dramatical- y increased. Assuming that French Canadi- n rights will be amply protected in a roper Bill of Rights (plus effective House f Commons representation) a reformed enate should provide a radical shift of ower in favour of Canada's underpopulat- ed regions. Perhaps western Canada togeth- r with the Yukon and North West Territo- ies should be assured of at least half of the enate seats. Perhaps, as outlined in a ecent article by Frank Muldoon, it is possi- le that western Canada could settle for a ompromise formula which would provide hat each province and territory would be ntitled to an even number of senators, qual in number to at least the area's epresentation in the House of Commons, p to a maximum of 10. Such a formula ould produce the following results:

	MPs (1970)	Senators
Atlantic Provinces	32	32
Ontario and Quebec	162	20
Prairies	45	30
C.B.	23	10
Yukon and N.W.T.	2	4
Total	264	96

b. Election of Senators. Reasons for the election of Senators have been amply outlined above. Guidelines should be estab- lished to ensure both that appropriate enate districts are established in each egion, and that Senate elections coincide with House of Commons elections.

ayant autorité dans les matières fondamenta- les, un Sénat qui constitue une représentation équitable et démocratique pour les régions sous-peuplées du Canada, un Sénat qui, pour la Chambre des communes, ne soit ni une vieille fille ni une petite sœur, mais bien un égal.

#### 5. Propositions pour un Parlement Canadien réformé.

Partant des principes que nous venons d'exposer, il est possible d'en détacher les éléments suivants, destinés à accroître le pou- voir des régions sous-peuplées du Canada au sein du gouvernement fédéral et à promou- voir ainsi un fédéralisme canadien plus juste et plus logique.

a) représentation au Sénat de régions sup- plémentaires. Il est essentiel que soit reconnu le fait du développement de l'Ouest; en clair, le nombre relatif de mem- bres du Sénat représentant l'Ouest doit être considérablement accru. Tenant pour éta- blis que les droits des canadiens-français seront amplement protégés par une Décla- ration des droits (Bill of Rights) appropriée, complétée par une représentation efficace à la Chambre des communes, un Sénat réformé devrait amener un changement radical dans la détention du pouvoir et cela, en faveur des régions moins peuplées du Canada. Peut-être l'Ouest canadien associé au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, devrait-il se voir assurés au moins la moitié des sièges au Sénat. Peut-être, comme cela ressort d'un article récent de Frank Mul- doon, est-il possible pour l'Ouest d'accepter une formule de compromis établissant que chaque province et Territoire bénéficierait d'un certain nombre de sénateurs, nombre égal au moins à la représentation des régions à la Chambre des communes, avec un maximum de 10. Un telle formule don- nerait les chiffres suivants:

	Députés (1970)	Sénateurs
Provinces de l'Atlan- tiques	32	32
Ontario et Québec	162	20
Prairies	45	30
C.-B.	23	10
Yukon et T.N.O.	2	4
Total	264	96

b) élection des sénateurs. Nous avons déjà amplement exposé les raisons militant en faveur de l'élection des Sénateurs. Des lignes directrices devraient être dégagées, garantissant à la fois que des circonscrip- tions sénatoriales appropriées sont établies dans chaque région et que les élections au

Appointed Senators would be appropriate only in the terrifying event that the Senate was to be converted into a "House of the Provinces", where all Senators were appointed as quasi-ambassadors by the provincial governments of the day. Such an experiment, while possibly interesting as the topic of a future C.B.C. spoof, does not appear to be likely.

c. Cabinet Responsibility: Reform of House Of Commons. Without the support of the House of Commons, no prime minister or cabinet minister should be entitled to hold office. However, the rules of the House of Commons should be reformed so that the defeat of a Cabinet would be limited to a few specified areas (e.g. throne speech debate, budget presentation, specific "non-confidence" debates). Cabinet members should be selected from both Houses of Parliament, and should be entitled to speak (but not vote) in both Houses of Parliament.

d. Paramount Responsibility of House of Commons in Money Raising. All bills for raising revenue should continue to originate in the House of Commons, and if these bills are defeated in the House of Commons, the Cabinet should be required to resign. For this reason, the House of Commons should have paramount authority over the Senate whenever there is a dispute between the houses regarding a money raising bill. In all other areas, the legal powers of the Senate and the House of Commons should be equal.

e. Practical Division of Responsibility between Senate and Commons. It is perhaps important to consider means for a practical division of interests between the Senate and the House of Commons. By convention, bills which primarily affect the regions could originate in the Senate (e.g. pollution, transport, agriculture, natural resources, regional development). Similarly, by convention, bills which primarily affect the general social well being of Canadians could originate in the House of Commons (e.g. declaration of war, military treaties, social welfare, labour legislation.)

Sénat se dérouleront en même temps que les élections à la Chambre des communes. La nomination des sénateurs ne serait valable que dans l'éventualité redoutable où le Sénat devrait être converti en une «Chambre des Provinces» auprès de laquelle les sénateurs auraient été nommés comme des quasi-ambassadeurs par les gouvernements provinciaux du moment. Une telle expérience, bien que peut-être intéressante en tant que thème d'une future émission fantaisiste de Radio-Canada ne semble pas vraisemblable.

c) Responsabilités du Cabinet: Réforme de la Chambre des communes. Il ne devrait pas être possible de désigner un premier ministre, ou un cabinet ministériel, sans l'appui de la Chambre des communes. Cependant, les règlements de la Chambre devraient être réformés de telle manière que les possibilités de renversement du Cabinet soit limitées à quelques domaines précis (p.ex. débat sur le discours du trône, présentation du budget, débats précis sur des «motions de non-confiance»). Les membres du Cabinet devraient être choisis dans les deux Chambres du Parlement et devraient avoir le droit de parole (mais pas de vote) dans les deux Chambres.

d) Responsabilité souveraine de la Chambre des communes dans l'établissement des impôts. Tous les projets de loi tendant à l'établissement d'impôts devraient, comme par le passé, trouver leur origine dans la Chambre des communes et, si ces projets étaient mis en minorité à la Chambre des communes, le Cabinet devrait se démettre. Pour cette raison, la Chambre des communes devrait avoir une autorité souveraine supérieure à celle du Sénat, chaque fois qu'il y a désaccord entre les deux Chambres quant à un projet de loi relatif à l'établissement des impôts. Dans tous les autres domaines, les pouvoirs législatifs du Sénat et de la Chambre des communes seraient égaux.

e) Séparation pratique des responsabilités entre le Sénat et les Communes. Il peut être important d'examiner les moyens à mettre en œuvre pour établir une séparation pratique des responsabilités entre le Sénat et la Chambre des communes. Par convention, les projets de loi intéressant au premier chef les régions, pourraient émaner du Sénat (p.ex. la pollution, les transports, l'agriculture, les ressources naturelles, développement régional). De la même manière, par convention, les projets de loi affectant fondamentalement le bien-être social général des canadiens pourraient émaner de la Chambre des communes (p.ex. déclaration de guerre, traités militaires, bien-être social, législation du travail.)



## Conclusions

The thrust of the argument presented in this paper is that Western Canadians must achieve reform of Canada's parliament if this economically powerful but underpopulated area is to become an equal partner within the Western Canadian confederation. Until Western Canadians can clearly see that Canada's parliament is truly their parliament, pressures to weaken our central government and balkanize political power into regional blocks (e.g. One Western Province) can be expected to continue.

Western Canadian reformers have a clear choice as to their objectives: they can seek either to become masters in their own house, or equal partners within the bigger Canadian house. This paper opts for the latter choice with the belief that western vision has not been and will not be willingly confined to the limited geography of our own region.

With the proposal for a powerful elected Canadian Senate, providing equal representation to each major Canadian region, this paper aims essentially at strengthening the power of Canada's federal government. The constitutional changes proposed would have to be supported by other improvements (e.g. federal financing for the creation of major independent Research and Development Councils for each major Canadian region). In the long run, however, the consistent goal of such reforms would be to strengthen the power of Canada's democratically elected federal politicians to debate, direct and unite Canadian affairs. This goal should be set in contrast to Canada's current situation of regional alienation, an appointed Senate, closed door federal-provincial bargaining and power seeking by premiers who claim to be the true and only representative of their regions.

## 6. Conclusions.

L'objet profond de notre argument est que: l'Ouest doit parvenir à l'accomplissement de la réforme du Parlement canadien, à condition qu'avec son potentiel économique mais son territoire sous-peuplé, il devienne un partenaire égal au sein d'une confédération canadienne moderne. Tant que les Canadiens de l'Ouest ne verront pas clairement que le Parlement du Canada est vraiment leur Parlement, on peut s'attendre à ce que continuent à s'exercer des pressions pour affaiblir notre gouvernement central et des tentatives de balkanisation par blocs régionaux (p.ex. Une Province de l'Ouest).

Les réformateurs de l'Ouest ont un choix très clair dans leurs objectifs ils peuvent œuvrer soit pour devenir maîtres chez eux, soit pour devenir des partenaires égaux dans une grande demeure Canadienne. Notre démarche opte pour la seconde de ces attitudes, avec la certitude que notre vision des choses n'a pas été et ne sera pas, de gaité de cœur, confinée aux limites géographiques de notre seule région.

Par le moyen de notre proposition d'un Sénat canadien élu et puissant, représentant avec égalité chaque région importante du Canada, notre démarche tend essentiellement à renforcer le pouvoir du Gouvernement fédéral. Les modifications à la constitution que nous proposons devront être appuyées par d'autres améliorations (p.ex. financement fédéral pour la création de Conseils supérieurs indépendants de la recherche et du développement et ceci, pour chaque région importante du pays). A long terme, cependant, le but profond de telles réformes serait de renforcer le pouvoir des hommes politiques fédéraux canadiens élus démocratiquement, pour étudier des problèmes, diriger la conduite des affaires et unifier les options nationales. Ces objectifs peuvent être mis en opposition avec l'image que présente actuellement le Canada: désaffection régionale; Sénat nommé; marchandages, toutes portes closes, entre le fédéral et les provinces et enfin, poursuite du pouvoir par les Premiers ministres qui clament à tous les échos être les seuls authentiques représentants de leurs régions.



Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur

MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN

M.P.—député

*Coprésidents*

LIBRARY

NOV 27 1970

UNIVERSITY

MINUTES OF PROCEEDINGS

AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET

TÉMOIGNAGES

**No. 12**

THOMPSON—MANITOBA

THOMPSON, MANITOBA

MONDAY, SEPTEMBER 14, 1970

LE LUNDI 14 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les Procès-verbaux)



SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

L'hon. Maurice Lamontagne  
*Senator — Sénateur*

*Joint Chairmen*

*coprésidents*

Mr. Mark MacGuigan  
*M.P. — député*

*Representing the Senate*  
*Représentant le Sénat*

*Senators — Sénateurs*

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,  
Giguère,  
Grosart,  
Langlois,  
McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons*  
*Représentant la Chambre des communs*

*Messrs. — MM.*

Allmand,	Lachance,
Asselin,	Marceau,
Breau,	McQuaid,
Brewin,	Nielsen,
Dinsdale,	Osler,
Fairweather,	Ouellet,
Fortin,	Roberts,
Gibson,	Rowland,
Hogarth,	Wooliams—(20).
Hopkins,	

(Quorum — 17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,  
Patrick Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, September 14, 1970  
(16)

The Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 11:04 a.m. in the Westwood Elementary School, Thompson, Manitoba. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

### *Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cameron, Fergusson and Yuzyk.—(3).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler and Rowland.—(13).

*Witnesses:* Mayor Bryan Campbell, Mayor Thompson; *From the R.D. Parker Collegiate:* Miss Joan Chaychux and Mr. Jules Foucault; Mrs. Ethel Deschambault, Past President, Thompson Local, Manitoba Metis Federation; Mr. Andrew Nabess; and Dr. Blaine Johnston, President, Thompson Chamber of Commerce.

The joint Chairman introduced His Worship Mayor Campbell who welcomed the Committee to Thompson and then made a statement. The witness was questioned and later, as excused.

The Joint Chairman introduced Miss Chaychux and Mr. Foucault who presented briefs on behalf of the law students and the economic students of the Parker Collegiate on "Immigration" and on "Provincial and Federal Responsibilities for Social Securities", following which both were questioned.

## PROCÈS-VERBAL

Le lundi 14 septembre 1970  
(16)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 11 h 04 de l'avant-midi dans le *Westwood Elementary School*, Thompson (Manitoba). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

### *Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cameron, Fergusson et Yuzyk.—(3).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler et Rowland.—(13).

*Témoins:* Son honneur M. Le maire Bryan Campbell; de *R.D. Parker Collegiate:* Mlle Joan Chaychux et M. Jules Foucault; Mme Ethel Deschambault, ancienne présidente section locale Thompson, *Manitoba Metis Federation*; M. Andrew Nabess et M. Blaine Johnston, président de la Chambre de commerce de Thompson.

Le coprésident présente son honneur le maire Campbell qui souhaite la bienvenue à Thompson aux membres du Comité, et fait ensuite une déclaration. Les membres du Comité interrogent le témoin et, plus tard, celui-ci se retire.

Le coprésident présente Mlle Chaychux et M. Foucault qui soumettent les mémoires suivants au nom des étudiants en droit et des étudiants en économie du *Parker Collegiate*; «*Immigration*» et «*Provincial and Federal Responsibilities for Social Securities*»; les deux témoins sont ensuite interrogés.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Mr. Anthony Geoghean and Mr. William Veira, President, Student Council, Parker Collegiate, spoke from the floor. Questioning continued and later, Mr. Glen Ansine spoke from the floor.

The questioning of the witnesses being completed, the Joint Chairman thanked them and they were excused.

The Joint Chairman introduced Mrs. Deschambault who presented a brief on behalf of the Thompson Local, Manitoba Metis Federation. The witness was questioned. Later, Mr. Andrew Nabess made a statement and was questioned. The questioning of Mrs. Deschambault continued at the same time.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Mr. Ron Johnston and Mr. Edward Head, Vice-President of the Thompson Local, Manitoba Metis Federation, spoke from the floor. Later, the questioning of the witnesses being completed, they were thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Dr. Johnston who made a statement. Later, Dr. Johnston was thanked and excused.

Mayor Campbell thanked the Committee for holding hearings in Thompson, Manitoba. The Joint Chairman thanked the witnesses and the audience for their attendance.

At 1:18 p.m. the Committee adjourned to Tuesday, September 15, 1970.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, MM. Anthony Geoghean et William Veira, président du Conseil étudiants, *Parker Collegiate*, prennent la parole. L'interrogatoire se poursuit et plus tard, Glen Ansine prend la parole.

L'interrogatoire des témoins terminé, le président les remercie et leur permet de retirer.

Le coprésident présente Mme Deschambault qui soumet un mémoire au nom de la section locale Thompson, *Manitoba Metis Federation*. Le Comité interroge le témoin. Par la suite, Andrew Nabess fait une déclaration et répond aux questions des membres du Comité. L'interrogatoire de Mme Deschambault se poursuit au même temps.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, MM. Ron Johnston et Edward Head, vice-président de la section locale Thompson, *Manitoba Metis Federation*, prennent la parole. L'interrogatoire des témoins terminé, on les remercie et ils se retirent.

Le coprésident présente M. Johnston qui fait une déclaration. Par la suite, on remercie Johnston qui se retire.

Son honneur le maire Campbell remercie le Comité d'être venu siéger à Thompson (Manitoba). Le coprésident remercie les témoins de l'assemblée de leur présence.

A 1 h 18 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à mardi 15 septembre 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, September 14, 1970

110

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting come to order. Ladies and gentlemen, this is a public meeting of the Special Joint Committee of the House of Commons and the Senate of Canada on the Constitution of Canada. This Committee is charged with the responsibility of receiving and considering proposals which may be made from any source, whether from governments or from private individuals, and proposals concerning the amendments to our Constitution or indeed for a whole new Constitution.

We are very pleased that we were able to open our hearings for the whole country in Manitoba, and if Manitoba is the heartland of Canada, it would seem to be the map at least that Thompson is the heartland of Manitoba. This being the third city in this great province, this is the third public hearing which we are holding in your province, and we are very pleased to have the opportunity of visiting here with you and of dealing with you, and I might say that we are very pleased that so many of you, and especially so many young people, have come out to take part in our sessions.

This meeting will be conducted very much the same as a Committee meeting would be in Ottawa, with the exception that we will have audience participation in that we are not able, by the very nature of our work in Ottawa, to have there in Committee meetings. Of course, we do have witnesses appear before us in our Committees in Ottawa, but they do not usually come supported by such a large number of friends, and usually they do not have the opportunity of having their friends speak in their behalf as well, which we cannot do here this morning.

There are only a few rules. We have to observe decorum to the subject as interpreted by the Chairman. We have to use parliamentary language, and I would also ask that you be comparatively brief in what you say. I would also address that counsel to my fellow members of the Committee. Sometimes when we are very interested in the subject we tend to talk too much, and I have no doubt the same thing happens to your teachers and even to yourselves sometimes.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 14 septembre 1970

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est ouverte. Mesdames et messieurs, nous procédons maintenant à une réunion publique du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Ce comité est chargé d'accueillir et d'étudier les propositions en provenance de toutes sources, soit des gouvernements ou des particuliers tout en tenant compte des propositions concernant les modifications apportées à notre Constitution, voire même la création d'une nouvelle Constitution en sa totalité.

Il nous fait plaisir d'ouvrir notre séance au Manitoba et si cette province est en plein cœur du Canada, il semblerait que la ville de Thompson soit au cœur du Manitoba. C'est donc la troisième réunion publique que nous tenons dans la troisième ville de cette grande province. Sachez que nous sommes heureux de venir parmi vous, tout particulièrement quand tant de jeunes veulent prendre part à nos discussions.

Tout se passera comme à une réunion du comité à Ottawa, mais il y aura en plus la participation de l'auditoire que nous ne pouvons pas nous permettre aux réunions de comité à Ottawa en raison de la nature même de notre travail. Naturellement, les témoins comparaissent devant nous au comité à Ottawa mais ils ne se présentent pas habituellement en compagnie d'un nombre d'amis aussi important. De plus, leurs amis n'ont pas l'habitude de prendre la parole en leur nom, ce qu'en revanche nous nous proposons de faire ce matin.

Il y a très peu de règlements auxquels il faudrait se soumettre. Il faut que tout ce qui soit dit ait rapport au sujet de l'avis du président. Bref, on emploiera le langage parlementaire et on fera toujours preuve de concision. Je conseillerais à mes collègues de comité d'en faire autant. Parfois, lorsque nous sommes au cœur même d'un sujet qui nous intéresse, nous parlons beaucoup trop longtemps et c'est sans doute le péché mignon des professeurs et de moi-même à l'occasion.

## [Text]

I would like to introduce the members of the Committee to you. My name is Mark MacGuigan. I come from Windsor-Walkerville in Ontario. My riding is very much the same as this, I understand, a kind of melting pot where we have many ethnic communities, people from many different groups who live and work together amicably.

I would like to go around the table and introduce the other members of the Committee whom I would ask to stand as I call their names. Representing the Senate of Canada is the Honourable Donald Cameron from Banff, Alberta. Also representing the Senate is the Honourable Muriel Ferguson from Fredericton, N.B. Our third Senator, Senator Paul Yuzyk, is from Fort Garry in your own province.

Members of the House of Commons are: Mr. Warren Allmand, Notre Dame de Grace in the Province of Quebec; the Honourable Martial Asselin from Charlevoix in Quebec; Mr. Andrew Brewin from Toronto-Greenwood; the Honourable Walter Dinsdale from Brandon-Souris in your own province; Mr. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, in the Province of Ontario; Mr. Douglas Hogarth, New Westminster, B.C.; Mr. Leonard Hopkins, Renfrew North, in the Province of Ontario; Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau, representing Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid from Cardigan, P.E.I., and formerly Attorney General of that province; Mr. E. B. Osler from Winnipeg-South Centre in Manitoba; and Mr. Douglas Rowland, representing Selkirk in Manitoba. That, I believe, is the full complement of our members.

Without any further preamble I will sit down and invite the first witnesses to come forward. Our first witness was to be someone representing the Metis Federation. I am not sure if that witness is present yet or not. Can I have an indication as to whether the Metis spokesman is here? Thank you.

Would the Mayor like to make any comments before we call on the first of the school witnesses? I will invite Mayor Campbell to say a few words.

Mr. Brian Campbell (Mayor of Thompson City): Mr. Chairman, ladies, and gentlemen. On behalf of the citizens of the City of Thompson, I wish to welcome you to our community and to Central Manitoba. I have not had time because of my absence from the city on vacation to prepare a brief on the Constitution. The proper preparation and research on a subject such as this would take far more time than I have had available. However, if the Chairman would allow, I

## [Interpretation]

Je vous présente maintenant les membres du comité. D'abord mon humble personnage: Mark MacGuigan, de Windsor-Walkerville en Ontario. Ma circonscription ressemble beaucoup à cette ville que je représente, un genre de pot-pourri où se fusionnent plusieurs communautés ethniques et groupes différents qui vivent et travaillent ensemble dans la paix.

Je tiens maintenant à présenter les autres membres du comité qui voudront bien avoir l'obligeance de se lever quand ils entendront leur nom. Tout d'abord pour représenter le Sénat du Canada, nous avons l'honorable Donald Cameron de Banff en Alberta, ainsi que l'honorable Muriel Ferguson de Fredericton au Nouveau-Brunswick. Il y a aussi l'honorable sénateur Paul Yuzyk (Fort-Garry). Les députés de la Chambre des communes sont les suivants: M. Warren Allmand, député de Notre-Dame-de-Grâce de la province de Québec; l'honorable Martial Asselin, député de Charlevoix au Québec; M. Andrew Brewin, député de Toronto; l'honorable Walter Dinsdale, député de Brandon-Souris de votre propre province; M. Colin Gibson, député d'Hamilton-Wentworth de l'Ontario; M. Douglas Hogarth, député de New-Westminster en Colombie-Britannique; M. Léonard Hopkins, député de Renfrew-Nord en Ontario; M. Georges Lachance, député de Lafontaine, province de Québec; M. Gilles Marceau, représentant de Lapointe, de la belle province; M. Melvin J. McQuaid, député de Cardigan (I.P.-É.) et ancien procureur général de cette province; M. E.B. Osler, député de Winnipeg-Sud-Centre du Manitoba, et enfin M. Douglas Rowland, représentant de Selkirk, aussi au Manitoba. Vous avez donc l'éventail complet de nos députés.

Je cesse à l'instant mes remarques préliminaires et j'invite les témoins à comparaître devant nous. Notre premier témoin devait représenter la Fédération des Métis. Cependant, j'ignore s'il est parmi nous et j'ai besoin de savoir si on me donne quelques indications quant à sa présence ou à son absence.

Monsieur le maire, auriez-vous quelques commentaires à faire avant que nous invitions notre premier témoin scolaire à parler? Monsieur le maire Campbell.

M. Brian Campbell (Maire de Thompson): Monsieur le président, mesdames et messieurs. Au nom des citoyens de la ville de Thompson, c'est avec plaisir que je vous accueille au cœur même du Manitoba. Malheureusement en raison de mon absence au cours des vacances de l'été, je n'ai pas eu le temps de préparer un mémoire sur la constitution. Il va sans dire que ces recherches consacrées à ce sujet pourraient occuper des heures de travail dont je ne disposais pas. Toi-

]

like to make a few remarks about our situation in a development community. I trust this will be in order, Mr. Chairman.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** It certainly is.

**Mr. Campbell:** These remarks in the first instance have to do with transportation, which is a mixed federal-provincial responsibility, and also with the Paper on taxation. These remarks I will make as a citizen and not as a representative of Council. I trust some members of Council would not share my philosophies on some of these matters.

There has been an application to curtail passenger transportation along the Hudson Bay railway. This is an unreasonable request as there are settlements along the Hudson Bay railway, not 35 miles from Thompson, which have no alternative passenger transportation available to them other than charter aircraft in these developing areas. The initial development in this area was made from bases along the Hudson Bay railway, which really could be likened to a road development road. We need a network of roads to allow exploration to take place in the vast undeveloped areas.

Exploration for minerals is no longer a matter of men in a canoe equipped with a chipping hammer and sample boxes. Exploration these days is a very sophisticated business involving initially aerobatic equipment and later followed up with detailed examination on the ground with heavy drilling equipment. This involves roads and lots of roads.

I am sure that I need not remind the Committee that the successful development of these resources means a better life for the citizens of our country. It also gives us a means of exchange, as the products of these mines are being exported.

Your Committee this morning has seen a community that grew from scratch out in the middle of this moose country, a community made possible because of the incentives offered by the Government of Manitoba. You should consider the effect that this development has had on the economy of Manitoba and of Canada. You must consider the effect that the removal of these incentives will have on the economies of Manitoba and of Canada. Remember, the jobs for our children depend on the expansion of the economy of Canada. I submit that this expansion will take place only in the North.

### [Interprétation]

fois, si monsieur le président me le permet, je tiens à préciser un peu la situation dans laquelle se trouve notre groupement en expansion. Je souhaite que mes remarques se conforment aux règlements.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vos remarques seront certainement conformes aux règlements.

**M. Campbell:** Je tiens à aborder la question du transport qui ressort des autorités provinciales et du gouvernement fédéral. Je tiens aussi à présenter certains points de vue concernant le Livre blanc sur la fiscalité. Il est bien entendu que mes déclarations seront faites en tant que citoyen et non pas comme représentant du conseil. J'ai la nette impression que certains membres du conseil n'adopteraient pas ma philosophie concernant certaines de ces questions.

On a demandé officiellement de restreindre le transport des voyageurs du chemin de fer de la Baie d'Hudson. Il va sans dire qu'il s'agit là d'une demande fort peu raisonnable. Le long de la voie du chemin de fer de la Baie d'Hudson, à moins de 35 milles de Thompson, il existe des localités qui n'ont pas d'autre moyen de transport que l'avion nolisé. L'expansion originale de cette région a commencé à partir du chemin de fer de la Baie d'Hudson, que l'on pourrait facilement qualifier de route d'exploitation des ressources. Il nous faut un réseau de routes qui facilite l'exploration de l'immense région inexploitée.

Comme chacun le sait, la recherche des minéraux n'est plus un travail d'amateur se promenant dans un canot muni d'un marteau à piquet et de boîte d'échantillon. De nos jours, l'exploration est une affaire fort sophistiquée qui comporte au début un équipement aéromagnétique qui se complète plus tard d'une lourde foreuse effectuant la reconnaissance du terrain. Il nous faut donc des routes et encore des routes.

Il va sans dire que l'heureuse exploitation de ces ressources comporte en soi la création d'emplois pour les citoyens de ce pays. Cela ajoute aussi au change étranger, puisque les produits de ces mines sont exportés en grande partie.

Ce matin, vous avez pu observer la croissance d'une localité partie de rien au milieu de ce parc d'original, mais qui a su procéder à son évaluation économique grâce aux subventions du gouvernement. Il faudrait voir ce que cette expansion a apporté à l'économie du Manitoba et à celle du Canada tout entier. Il faut aussi envisager les répercussions négatives que le retrait de ces subventions aurait sur l'économie manitobaine et canadienne. Il est bon de se souvenir que les emplois de demain dépendent de l'expansion économique du Canada. Je soutiens que cette expansion n'aura lieu que dans le Nord du pays.



[Text]

Thank you very much, Mr. Chairman, and if there are any questions from any members of the Committee later on, I would be pleased to answer them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mayor Campbell. I do not know if Committee members realize that the road by the airport where we began our journey into the city is apparently the end of roads here, and I gather that the other end of the road runs to Winnipeg. What is it, 700 miles or so by road to Winnipeg?

**Mr. Campbell:** Seven hundred and fifty miles.

**The Chairman:** Seven hundred and fifty miles, so living in this location with only those roads, I think we can all understand why this should loom as such a large problem in the City of Thompson. Would any Committee members like to ask Mayor Campbell questions now, or would you prefer to hear the student briefs at this time?

**Mr. Osler,** may I ask you to wait until the microphone is taken around to you?

This microphone, ladies and gentlemen, is not for our purposes here this morning; it is for the recording of our proceedings. Every word that is spoken at one of these parliamentary hearings is transcribed in the Minutes and we hope to send copies to you after the Committee has returned and the Minutes are printed, so you will see what your words look like in print.

**Mr. Osler:** I am not sure they will, Mr. Chairman, because I have the microphone.

May I make one personal remark? I met Mayor Campbell some few months ago and he said: "Why do you not come up to Thompson and see how we live up here? I would love to see you come, or anybody else." And I said: "I would love to come but I do not know when I will have an excuse to do so." And then all of a sudden I find we are here. So it is wonderful to accept your personal invitation of six months ago, Mayor Campbell.

I would like to ask one question which really is not on the Constitution but it is on the subject to which you spoke. Are you marshalling maximum pressure on this railroad question yourselves, and will you make sure that that pressure reaches Ottawa? That is the only way you are going to settle the railroad problem. If you have not started doing it now, you had better start doing it.

[Interpretation]

Merci beaucoup, monsieur le président.

Messieurs, si vous avez des questions à poser tard, soyez très à l'aise et je vous répondrai.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup monsieur le maire Campbell. Je ne sais pas si vous rendez compte que le chemin près de l'aéroport nous avons commencé notre voyage en direction la ville constitue, semble-t-il, la fin de toutes les routes ici. Je crois que l'autre bout de la route est à Winnipeg. Il s'agirait donc d'une route de 700 milles?

**M. Campbell:** Sept cent cinquante milles.

**Le coprésident (M. McGuigan):** Si l'on vit dans une localité où il n'y a que ces routes, on peut facilement voir se profiler à l'horizon un problème d'urbanisme envergure dans la ville de Thompson. Monsieur, auriez-vous poser des questions à Monsieur le maire Campbell maintenant ou préférez-vous prêter l'oreille au mémoire des étudiants?

Monsieur Osler, pourriez-vous attendre que nous installions les microphones près de vous?

Sachez, mesdames et messieurs que ce microphone ne nous sert à rien ce matin sauf si ce n'est à l'enregistrement du compte rendu. Chacun des mots prononcés à l'une des séances parlementaires est transcrit dans le compte rendu dont nous espérons vous envoyer des copies, pour que vous puissiez contempler ce que sont nos nobles discours on l'air sur papier.

**M. Osler:** Ce n'est pas sûr, monsieur le président, parce que j'ai le microphone devant moi.

Me permettez-vous une remarque personnelle? Il y a quelques mois à peine je rencontrais monsieur le maire Campbell et il m'invitait dans sa ville. Il va sans dire que je souhaitais m'y rendre, mais je ne voyais pas le moment où je pourrais me permettre un tel luxe. Voilà que par un heureux effet du hasard, nous sommes ici. Nous avons donc le plaisir d'accepter votre invitation d'il y a six mois, monsieur le maire.

J'aimerais bien qu'on aborde une question qui, dans la réalité, n'a pas trait à la Constitution mais qui se rapporte au sujet que vous venez de traiter. Imprimez-vous un maximum de pression sur cette question des lignes de chemin de fer et vous arrangez-vous pour que cette pression se rende à Ottawa? C'est sûrement l'unique moyen de régler cette difficulté. Si vous n'aviez pas commencé à procéder de la sorte, je vous invite à le faire immédiatement.

te]

*[Interprétation]*

**Mr. Campbell:** Thank you, Mr. Osler. Yes, we have presentations to the president of the Canadian Transport Commission, Mr. Pickersgill. We have acted as a council in conjunction with the Chamber of Commerce to present briefs to the Transport Commission, and we have sent copies of all these communications to our local member of Parliament. I feel this is very critical because many of these settlements would be in a very bad situation if rail transportation to these outlying areas were curtailed. Many of these settlements do not contribute greatly to the economy of Canada but they are part of Canada, and they deserve the amenities and some of the other things that go with being a citizen of our country.

**Mr. Osler:** I am sure all members of both the House of Commons and the Senate, regardless of party, from Manitoba will get behind you.

**Mr. Campbell:** Yes. One thing I might add is that when we are at the end of the road at the moment, the road that you were on to the airport has a cut through the bush going off to the west. That is the beginning of a road to Lynn Lake, which is roughly 65 road miles to the north and west of here. Some 15 odd miles have already been built, and two years from now we hope to have road communication with Lynn Lake. Hopefully this will open large areas of the province that could be explored and possibly for minerals.

When now there is one substantial ore body being developed there, the Ruttan Lake property of Sherritt International, which will have many side effects on Thompson. Thompson is the regional centre now, and is becoming more so as time goes on. We have the resources here and we have the people here that will make Thompson truly a regional centre.

**Mr. Osler:** Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Campbell:** I speak as a past president of the Chamber of Commerce. I am very much a booster of the town.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Before I call on the Honourable Walter Dinsdale, I would invite any of you who would want to sit down on the floor, to sit up here or along the sides, to feel free to do so. I am quite prepared to conduct this meeting in a more informal fashion. If there is not room enough as the people come in, you can come up here in front. There is still some room left here. As long as you do not step on these cords up here, we can manage to accommodate you. The Honourable Walter Dinsdale.

**M. Campbell:** Merci beaucoup, monsieur Osler. Oui, nous avons fait des instances auprès du président de la Commission canadienne des transports, monsieur Pickersgill. Nous avons travaillé de concert avec la Chambre de commerce en vue de présenter des mémoires à la Commission des transports et nous avons fait parvenir des copies de l'ensemble de ces communications à notre député. Il s'agit d'une situation fort chatouilleuse, parce que la plupart de ces localités seraient placées dans une situation malheureuse si le transport par voie ferrée était limité à ces régions éloignées. Certes, ces localités n'offrent pas de contributions énormes à l'économie du Canada, mais elles font partie du Canada, et ont quand même droit de profiter des ressources de notre pays.

**M. Osler:** Je suis persuadé que tous les membres de la Chambre des communes et du Sénat venant du Manitoba vous appuient entièrement en ce point.

**M. Campbell:** C'est juste. Alors que nous sommes au bout de la route maintenant, il est bon de noter que cette route qui se dirige vers l'aérogare traverse la forêt vers l'Ouest. C'est le début d'un chemin allant vers Lynn Lake, qui se trouve à environ 150 milles au nord-ouest. On sait que 70 milles de cette route sont déjà construits et nous espérons que, d'ici deux ans, nous aurons une communication routière avec Lynn Lake. Cette route donnera accès à d'immenses régions de la province qui pourraient être ouvertes à l'exploration des minéraux.

En ce moment précis, il y a un endroit important où l'on exploite le minerai; il s'agit de Ruttan Lake, propriété de Sherritt Gordon et qui aura une très grande répercussion sur l'économie de Thompson. A l'heure actuelle, il faut bien se dire que cette ville est un centre régional de plus en plus puissant. Tous nos services et nos gens travaillent d'ailleurs à cette fin.

**M. Osler:** Merci beaucoup. Merci, monsieur le président.

**M. Campbell:** C'est en tant qu'ancien président de la Chambre de commerce que je prends la parole. Je tiens à souligner que j'ai le succès de cette ville à cœur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avant d'inviter l'honorable Walter Dinsdale à prendre la parole, j'invite ceux qui le désirent de venir s'asseoir sur le parquet ou sur les côtés. Vous voyez sans doute que l'on n'observe aucune formalité au cours de cette réunion. De plus, si la salle est trop petite vous pouvez vous placer en avant. Nous vous demandons simplement de ne pas piler sur les fils électriques. L'honorable Walter Dinsdale, à vous la parole.

[Text]

**Mr. Dinsdale:** Thank you, Mr. Chairman.

I would like to join my fellow Manitoban, Mr. Osler, in expressing how much we appreciate the opportunity of coming to Thompson, Your Worship. It is a special pleasure to me. I was here at the opening back in 1961, and I am glad to see that Carl Nesbitt is still working in the community, and I appreciate especially your emphasis on development roads.

I would like to ask a specific question on something other than the railroad problem. Is there any pressure being brought to bear to re-establish the Roads to Resources program? Is this a matter of concern to the Thompson community?

**Mr. Campbell:** It is very much, Mr. Dinsdale. We have, through the Chamber of Commerce and the Council, and I believe through the union too, asked for the reinstatement of this policy. It is something that is very vital to the development of the North because if you cannot get in there and take equipment in, you are not going to develop the North, and without the development you are not going to have those jobs. This I cannot stress too strongly, that in order to provide jobs for the young people in our country, we must have development, and it appears that the only place this is going to take place is in the North.

I have been up in Northern Manitoba on and off since 1934, and many of the oldtimers who were up here at that time had great visions of what would take place. Thompson is really beyond their wildest dreams, but they hopefully will see more Thompsons and even a bigger Thompson too.

**Mr. Dinsdale:** I hope you keep up the pressure on the Roads to Resources program, and I wanted to use this occasion to acquaint the members of the Committee with the fact that this is an important development project.

**Mr. Campbell:** I think the government that developed that Roads to Resources program deserves a lot of credit. I did not share their political philosophies, but all the same it is one policy, I think, that deserves every bouquet we can give them.

**Mr. Dinsdale:** On important issues we all work together.

**Mr. Campbell:** Thank you.

[Interpretation]

**M. Dinsdale:** Merci beaucoup, monsieur le président.

C'est dans un même élan que j'exprime ma joie de venir à Thompson aujourd'hui. J'ai assisté à la naissance de la ville en 1961 et je dois dire qu'il me fait plaisir d'apprendre que M. Carl Nesbitt est toujours aussi précieux dans la localité; j'apprécie particulièrement l'accent que vous mettez sur les routes d'expansion.

Par ailleurs, j'aimerais poser une question bien précise sur un sujet tout autre que le problème du chemin de fer. Faisons-nous des instances en vue de la reprise du programme de Routes vers les ressources? La localité de Thompson porte-t-elle un vif intérêt à cette question!

**M. Campbell:** En effet, monsieur Dinsdale. Nous avons fait appel, par la Chambre de commerce, le conseil voire même le syndicat, pour demander la reprise de cette politique. Il va sans dire que l'exploitation du Nord en dépend car si vous ne pouvez pas vous rendre et y apporter de l'équipement, vous ne pouvez pas procéder à l'expansion du Nord. Comme corollaire, l'absence de cette expansion signifie l'absence d'emploi. Je ne mettrai donc jamais assez l'accent sur le fait que, pour donner du travail aux jeunes Canadiens, nous devons avoir l'expansion qui semblerait avoir lieu uniquement dans le Nord.

Je me promène dans le Nord du Manitoba depuis 1934 et je sais que bien des anciens avaient à cette époque fait de beaux rêves d'avenir. La ville de Thompson a dépassé de beaucoup ses espérances prophétiques et le Canada sera témoin de la naissance de bien d'autres villes de ce genre. Thompson se développera aussi.

**M. Dinsdale:** Je souhaite que vous continuiez d'insister sur le programme de routes visant la mise en valeur des ressources et je saisi l'occasion pour vous dire, monsieur, qu'il s'agit d'un programme d'expansion extrêmement important.

**M. Campbell:** Le gouvernement qui a mis sur pied ce programme de routes visant la mise en valeur des ressources mérite notre plus profonde admiration. Je ne partageais pas nécessairement ces idées politiques, mais je crois qu'il faut le féliciter d'avoir conçu une politique aussi riche de conséquences.

**M. Dinsdale:** Nous faisons front commun sur ces questions essentielles.

**M. Campbell:** Merci beaucoup.



e]

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, on your behalf I would like to thank Mr. Brian Campbell, not only for his words here this morning, but for his hospitality in greeting us and giving us a bit of the city on our way in from the airport. Thank you very much, Mayor Campbell.

**M. Campbell:** Thank you.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** One of the priorities of a House of Commons Committee is that we cannot allow photographs while the Committee is in session. But there is a cameraman here, and if the Committee is willing to recess for 30 seconds, I think we can have a picture taken.

The Committee is recessed.

I will now invite the student spokesmen to come forward. I believe there are two students, Mr. Foucault and Miss Chechuk, who are to present briefs on behalf of their classes, and I would invite them to come up and sit alongside me.

I will now call on Miss Joan Chechuk who will present a brief on behalf of the law students at the Parker Collegiate. Miss Chechuk.

**Joan Chechuk (Student, R. D. Parker Collegiate):** Thank you, Mr. Chairman. Majority Report: Decisions on immigration requirements must be made on the basis of complex and interrelated questions of technology changes, manpower supply, retraining programs, internal population growth, internal immigration patterns, and so forth. Such decisions are best made by government in view of the expert knowledge and advice available to it.

There is a need for uniformity regarding conditions of entry for immigrants to Canada and hence a need for common standards to be set and enforced by the federal government. These are occasions where a province may have particularly urgent manpower requirements and, therefore, some power on financial and immigration matters should be left to the province provided these are not inconsistent with federal standards.

**Minority Report:** Decisions on immigration requirements must be made on the basis of manpower and other needs. There is accordingly a need for accurate and extensive knowledge to be available when such decisions are made.

[Interprétation]

**Le co-président (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je remercie en votre nom monsieur le maire Brian Campbell non seulement de ses nobles paroles ce matin, mais aussi pour l'hospitalité dont il a fait preuve en nous faisant connaître sa belle ville et en nous accueillant à bras ouverts. Merci beaucoup, monsieur le maire.

**M. Campbell:** Merci beaucoup.

**Le co-président (M. MacGuigan):** Un des aspects singuliers qui caractérise les comités de la Chambre des communes consiste à ne pas permettre la photographie pendant que le comité est en session. Nous avons ici un photographe et si le comité veut bien suspendre ses activités pour 30 secondes, on lui permettra de prendre une photo.

Il y a suspension de la séance.

J'invite maintenant les porte-parole étudiants à se présenter devant nous. Si je ne me trompe pas, M. Foucault et Mlle Chechuk doivent présenter des mémoires au nom de leur classe et je les invite à venir s'asseoir près de moi.

J'invite maintenant Mlle Joan Chechuk à présenter son mémoire au nom des étudiants en loi du *Parker Collegiate*. Mademoiselle Chechuk.

**Mlle Joan Chechuk (Étudiante, R. D. Parker Collegiate):** Merci beaucoup, monsieur le président. Rapport majoritaire: les décisions sur les exigences de l'immigration doivent s'appuyer sur des questions complexes et reliées aux changements technologiques, à l'offre de la main-d'œuvre, aux programmes de recyclage, à la croissance et à la population du pays, aux exemples d'immigration interne et ainsi de suite. Il appartient au gouvernement de prendre de telles décisions en raison des connaissances expertes dont il dispose et des conseils qui lui sont disponibles.

Une conformité concernant les conditions d'entrée pour les immigrants au Canada est impérieuse; il en est de même des normes communes que le gouvernement fédéral doit mettre sur pied et appuyer. Par ailleurs, il se peut qu'une province ait des exigences particulièrement urgentes de main-d'œuvre, qu'il faille lui laisser assumer la responsabilité financière ou autre sur des questions d'immigration pourvu que la province reste fidèle aux normes fédérales. Rapport minoritaire: les décisions portant sur les exigences en immigration doivent se fonder sur la main-d'œuvre et autres besoins. Il importe que soit disponible un océan de connaissances étendues et précises au moment où l'on prend de telles décisions.

## [Text]

The task of governments is to accumulate sufficient information and have this available as a basis for decision. However, the problems of assimilation such as differing social outlooks, effect on housing demand, competition for employment, and so forth are features which can affect large segments of the population. Therefore, the people who will be affected should have a stronger voice in the setting of immigration quotas, country of origin of immigrants, and so forth.

It is submitted that the task of government is to analyse needs in view of possible manpower requirements, resettlement problems and so forth. As such decisions affect many persons, and affect some adversely, it is considered that the final decisions on such matters be left to those most affected, that is, the public at large, by means of a referendum. The authors of the minority report agree that the gathering of that information on immigration is a matter for exhaustive enquiry and for professional competence. However, it is felt that the public is able to evaluate such evidence and be aware of the particular issues which can flow to them from immigration programs and make its decision accordingly.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Miss Chechuk. I notice you have a majority and a minority report. I wonder if, before we have any comments by members of the Committee, those of you who participated in the forming of this might want to say a few further words by way of explanation of the differences of your viewpoints. In a moment I will invite you to come forward. You will have to come up here and just wait for a moment until we give you the microphone so you can be properly recorded. We would be very pleased if any of the other members of the class who worked with Miss Chechuk in this would like to say either a brief or less than brief word to us. Would anyone like to come up and say something?

Do you want this to go on the record? I will just ask for your name.

**Mr. Geogehan, (Teacher of Law and Economics at R. D. Parker Collegiate):** Of the 15 or so students who took part in the discussion and in the consideration of the matter, there were approximately 6 or 7 whose views are recorded in the minority report. There were about eight whose views were recorded in the majority report. In view of the close numbers I thought it was desirable to record that as public opinion on both counts.

## [Interpretation]

Le rôle des gouvernements consiste à accumuler suffisamment de renseignements pour que ceux qui prennent des décisions puissent y avoir accès. Toutefois, les problèmes d'assimilation tels que la différence de point de vue des diverses couches de la société, l'effet sur la demande de logement, la concurrence sur le marché de l'emploi, sont des aspects qui influent sur une grande partie de la population. Or, les gens en cause devraient avoir une voix plus importante dans l'établissement des normes d'immigration, du pays d'origine des immigrants et ainsi de suite.

Il est admis que la tâche du gouvernement consiste à faire l'analyse des besoins en ce qui concerne les exigences de la main-d'œuvre ainsi que les questions de réinstallation. Étant donné que ces décisions touchent plusieurs personnes, parfois même d'une façon négative, nous proposons que les décisions ultimes concernant ces questions soient prises par ceux qui sont le plus en cause, soit la collectivité en général, et ce, grâce à un référendum. Les auteurs du rapport minoritaire conviennent que le travail de recherche pour obtenir ces renseignements sur l'immigration est complexe; en effet, il faut faire appel à la compétence professionnelle. Toutefois, on estime que la collectivité est en mesure d'évaluer une telle évidence et de se rendant compte des points particuliers qui ressortent de programmes d'immigration; la collectivité prendra donc les décisions qui s'imposent.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, madame Miss Chechuk. Je me rends compte que vous avez un rapport majoritaire et un rapport minoritaire. Cependant, avant de passer aux commentaires de mes collègues, je souhaiterais que ceux qui ont participé à la formation de ces rapports nous donnent des éclaircissements s'il y a lieu. Je vous inviterai donc bientôt à vous avancer et à parler dans le microphone. À ce moment, chacun de vous qui de concert avec Mlle Chechuk a contribué à la préparation de ce mémoire, sera cordialement invité à nous dire quelques mots.

Aimeriez-vous que vos déclarations soient portées au dossier? Vous n'avez qu'à me donner votre nom.

**M. Geogehan (Professeur de droit et des sciences économiques au R. D. Parker Collegiate):** Parmi les 15 étudiants qui ont participé à la discussion et à l'élaboration de cette question, il y en avait 6 ou 7 dont les idées sont traduites dans le rapport minoritaire. Les 8 autres étudiants partageaient une philosophie qui trouve son expression dans le rapport majoritaire. Étant donné que ces chiffres se rapprochent, j'ai cru qu'il était souhaitable de faire connaître les deux points de vue.

te]

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Geoghegan: This explains the two reports.

Chairman: Thank you. Would you spell your name?

Geoghegan: Yes, it is G-e-o-g-h-e-g-a-n.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That sounds like the Gaelic version of my own name. Thank you, Mr. Geoghegan.

Brewin: Mr. Chairman, I would like to ask the members of this report whether they considered how practical it would be to have a referendum every time we were dealing with an immigration case. Each case is a separate case with a separate individual and justice has to be done to that individual. A referendum is a very cumbersome procedure. Miss Chechuk, you may be the one of the majority and not the minority so it is possible that you would not be fair to ask you to explain the minority report. I wonder whether you knew the views of the minority as to how on earth you could conduct a referendum in regard to the actual application of administration of the immigration laws. It is not a simple matter, although, I think it is doubtful, that you could have a referendum as to the general regulations that apply, but even that might be a rather complex matter. The immigration regulations cover many pages and are very complicated. I wonder just how you could have a referendum on that.

Joint Chairman (MacGuigan): Miss Chechuk was on the majority side, I wonder if I could induce one of the minority students to come up and comment on Mr. Brewin's question. Do we have any brave minority members? Please come forward, we would like to hear from them.

M. Dinsdale: Any members of the opposition?

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I guess, Miss Chechuk, in the continuing silence of your colleagues, you will have to answer the question.

M. Dinsdale: No official opposition.

M. Brewin: Perhaps you could take my statement as a statement rather than a question. It would not be fair to ask someone to explain something they do not understand, but I, for once, find myself on the side of the majority.

# [Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Geoghegan: Nous connaissons par là même la raison d'être de ces deux rapports.

Le président: Merci. Auriez-vous la bonté d'épeler votre nom?

M. Geoghegan: Oui, c'est G - e - o - g - h - e - g - a - n.

Le coprésident (M. MacGuigan): Votre nom semblerait être la version gaélique de mon propre nom. Merci beaucoup, Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, serait-il vraiment pratique d'organiser un référendum à chaque fois que nous traitons d'un cas d'immigration? J'aimerais que les auteurs du rapport fassent valoir leur point de vue à cet effet. Comme chacun le sait, chaque cas est individuel et il faut que justice soit faite à ce titre. Or, la procédure d'un référendum est plutôt encombrante. Mlle Chechuk, vous faite peut-être partie de la majorité et il n'est pas tout à fait équitable de vous demander alors des précisions concernant le rapport minoritaire. De toute façon, je posais la question suivante: connaîtriez-vous le point de vue minoritaire concernant la conduite d'un référendum quand il s'agit de la demande, voire même de l'administration des lois sur l'immigration? Quant à moi, il me semble peu vraisemblable d'organiser un référendum pour ce qui est des règlements généraux, mais même à cela, il semble que ce soit une question fort complexe. J'ai l'impression que les règlements sur l'immigration comportent plusieurs pages et sont loin d'être simples. Je me demande vraiment comment vous pourriez organiser un référendum sur cette question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mlle Chechuk fait partie du groupe majoritaire. J'inviterais donc un des étudiants du groupe minoritaire à commenter la question de M. Brewin. Y a-t-il des braves?

M. Dinsdale: Y a-t-il des membres de l'opposition?

Le coprésident (M. MacGuigan): Mlle Chechuk, le silence absolu de vos collègues vous forcera sans doute à répondre à cette question.

M. Dinsdale: Pas d'opposition officielle.

M. Brewin: Il serait peut-être sage de considérer ma déclaration comme un commentaire et non une question. Ce serait vraiment forcer la note que de demander à une personne de commenter un sujet avec lequel elle est en désaccord. Pour ma part, je me vois du côté de la majorité.



*[Text]*

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The next comment will be from Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Miss Chechuk, the first thing that interested me in this brief was the subject chosen. Why the interest in immigration?

**Miss Chechuk:** At first we were kind of worried about how many people there are coming in here, that our country is going to get overcrowded—it is getting that way already—and most of the people, we think, have not really proved themselves to be Canadians.

**Mr. Rowland:** So when you came to discuss the Canadian Constitution, the issue of most pressing concern to yourself and your classmates was that of immigration?

**Miss Chechuk:** Yes.

**Mr. Rowland:** Can I take it from the nature of the majority report which you read into the record that the majority of your classmates in discussing this topic believed the current method of establishing immigration policy and the current division of powers between the federal government and the provincial governments on matters of immigration is satisfactory, in fact you are recommending that things remain as they are in this regard?

**Miss Chechuk:** Yes.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Warren Allmand.

**Mr. Allmand:** I do not have a question but I want to make a comment since these meetings are an opportunity for dialogue. I was very interested also to see that immigration was a subject matter because I come from a city constituency which has very large immigration. Since the basis of our discussion is the Constitution, I just want to state that immigration is one of the three subjects where the provinces and the federal government both have concurrent jurisdiction to legislate, although if there is a conflict, the conflict goes in favour of the federal legislation.

I also want to say that the majority report seems to me to be most reasonable. As a matter of fact, it does pretty much suggest what the federal manpower policy is now trying to do, base immigration on manpower requirements, technological change. However, it is often difficult to put in practice in all cases the policy of a particular department because the big dif-

*[Interpretation]*

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le prochain commentaire nous viendra de M. Rowland.

**M. Rowland:** Mademoiselle Chechuk, le sujet de votre mémoire a d'abord frappé ma curiosité. Pourquoi l'intérêt porté à l'immigration?

**Mlle Chechuk:** En premier lieu, nous étions inquiets du nombre de personnes qui entrent au Canada, croyant peut-être à la surpopulation de notre pays. Il s'agit d'un phénomène très concret et la plupart des gens n'ont pas prouvé qu'ils étaient de vrais Canadiens.

**M. Rowland:** Or, lorsque vous avez abordé la question de la Constitution canadienne, ce qui vous a semblé le plus pressant à vous et à vos confrères, c'était sans doute l'immigration?

**Mlle Chechuk:** Oui.

**M. Rowland:** Dois-je comprendre du rapport majoritaire que vous avez lu pour la collectivité que la majorité de vos confrères croient que la politique d'immigration ainsi que l'actuelle répartition du pouvoir entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sur la question d'immigration donne une satisfaction? Au fait, qu'on n'apporte aucune modification aux politiques actuelles?

**Mlle Chechuk:** Oui.

**M. Rowland:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Warren Allmand.

**M. Allmand:** Je tiens à faire un commentaire puisque ces réunions favorisent le dialogue. Il est très intéressant de voir que la question d'immigration est en cause ici parce que je viens d'une circonscription dotée d'une très large dose d'immigrants. En outre, puisque toute notre discussion est centrée sur la Constitution, je tiens à préciser que l'immigration est un des trois sujets où les provinces et le gouvernement fédéral jouissent à la fois d'une compétence concurrente pour ce qui est de légiférer. Naturellement, s'il y a un conflit, c'est la législation fédérale qui l'emporte.

J'ai été frappé par la logique du rapport majoritaire. Il semble en effet fort raisonnable. En réalité, ce que la mémoire propose ce que la politique fédérale de main-d'œuvre met en pratique quand elle fonde l'immigration sur les exigences en main-d'œuvre et sur les changements technologiques. Toutefois, il est souvent difficile d'appliquer dans tous les cas la politique un-

cte]

ty in Canada is the time lag on statistics. We have the Dominion Bureau of Statistics which collects information on unemployment, on investment opportunities, on the economic situation, but by the time the statistics get down to Ottawa and are channelled to the immigration offices, sometimes there are months of delay. When a man makes an application to immigrate, let us say, from Italy or from Holland, and in trying to determine what the employment opportunities are in Canada or in a province of Canada, you are often way behind. In other words, by the time the immigrant gets here the employment situation has changed and we have real difficulty in applying the policy to the actual situation, although the policy is very much geared to what you suggested in your report, but we could improve it an awful lot in its application.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to say first that I certainly think it is wonderful that the students in this collegiate have been willing to give time to prepare briefs for us and to appear before us. I think it is terrific. It is sort of a pleasure to say that you are going to be the people who are running the country soon, but it is very true and it is mainly, I think, encourages all of us to know you in this interest.

I am a lawyer so this is why I am interested in the students. In my Province of New Brunswick I am in our high schools or collegiates we do not have students. What are you studying. Is it just to get background or do the members who belong to this plan to be lawyers? I would like to know how you take law.

**Mlle Chechuk:** In the course that we are taking, law is not an option, it is compulsory. It is just to sort of get the background of law.

**Senator Fergusson:** Thank you very much. I just wanted to understand what the course was.

**The Joint Chairman (Mr. McGuigan):** Senator Cameron.

**Senator Cameron:** While the microphone is here I would like to use it, I was interested in the reactions of the students on the comment made by Miss Chechuk that it seems to be a concern about being overcrowded. One of us who flew in from Winnipeg this morning

### [Interprétation]

ministère particulier en raison du retard même des données statistiques au Canada. Je m'explique: le Bureau fédéral de la statistique se documente sur le chômage, sur les occasions d'investissement et sur la situation économique, mais lorsque ces données statistiques se rendent à Ottawa dans les divers bureaux d'immigration, il y a eu parfois des mois de retard. En d'autres termes, quand un Italien ou un Hollandais fait une demande d'immigration, il essaie d'évaluer les occasions d'emploi au Canada ou dans une province canadienne, mais nous lui offrons des renseignements désuets. Bref, lorsque l'immigrant arrive au Canada, la situation de l'emploi n'est plus la même et nous avons grand mal à appliquer la politique à une situation concrète, même si cette politique est bien conforme à ce que vous proposez dans votre rapport. Je soutiens donc que nous pourrions l'améliorer de beaucoup dans son application.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Fergusson.

**Le sénateur Fergusson:** Merci, monsieur le président. Il est certainement merveilleux que les étudiants de votre collège se soient pliés à nous présenter des mémoires et à comparaître devant nous. Je crois que votre initiative est digne d'éloges. On dit souvent que vous êtes la génération de demain, bientôt les maîtres de notre pays, et je crois vous avouer que c'est fort encourageant de connaître des gens qui comme vous portent un vif intérêt à des questions primordiales.

Vous savez sans doute que je suis avocat et c'est pourquoi je suis tout particulièrement intéressée aux étudiants en droit. Dans les collèges et les écoles secondaires du Nouveau-Brunswick, je suis persuadée que nous n'avons pas d'étudiants en loi. S'agit-il d'un sujet qui fait partie de votre culture générale ou vous proposez-vous de devenir avocat? Combien parmi vous étudiez le droit?

**Mlle Chechuk:** Le droit ne s'agit pas pour nous d'un programme optionnel mais bien d'un sujet obligatoire. Nous apprenons en quelque sorte la genèse du droit.

**Le sénateur Fergusson:** Merci beaucoup. Je voulais connaître la nature de votre cours.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le sénateur Cameron.

**Le sénateur Cameron:** Par suite des réactions des étudiants et des commentaires de Mlle Chechuk, je me suis rendu compte que vous vous préoccupez de la surpopulation du Canada. Pourtant, ceux qui parmi nous viennent de Winnipeg ce matin ont une im-

## [Text]

got a very different impression. There is not much overcrowding here. Do these young people have a feeling that we have too many people in Canada?

**Miss Chechuk:** It is starting out like that. We are going to have so many people we will not have any natural resources left.

**Senator Cameron:** Some of us think we should have 50 million people in this country rather than 22. Is that heresy according to your thinking?

**Miss Chechuk:** I guess so.

**Senator Fergusson:** It is their opinion.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will ask Miss Chechuk to remain here while we have Mr. Foucault's brief because there may be some further questions directed to her.

I would now call on Mr. Jules Foucault who will present a brief on behalf of the economics students, also at Parker Collegiate.

**Mr. Jules Foucault (Student, R. D. Parker Collegiate):** Mr. Chairman and Members of the Committee, would like to present this submission to the Parliamentary Committee on the Constitution of Canada. The subject is provincial and federal responsibilities for social security.

The need is recognized for governments to provide some measure of social security to citizens in the event of illness, unemployment, retirement of other times when citizens may experience financial, medical and other problems.

It is further recognized that such programs require a considerable amount of resources. In view of the contemporary requirement for some central agency to co-ordinate and, at times, control the national economy, there is a clear need for extensive federal participation in such matters. This also ensures a certain minimum standard is made available to all Canadians, irrespective of location.

In view of the continental nature of the country there is a need for some power to be left with provincial governments who can on occasion see the needs for a particular social security program more readily than could a geographically remote federal government. The provincial government or governments may also see more clearly the difficulties involved in implementation and, therefore, be more able to provide for these in the regulations provided.

## [Interpretation]

pression fort différente. Nous ne sommes pas vraiment tassés... Croyez-vous, jeunes étudiants, que nous sommes vraiment trop nombreux au Canada?

**Mlle Chechuk:** Oui, cela commence. Nous sommes tellement de gens que nous n'aurons plus de ressources naturelles.

**Le sénateur Cameron:** Certains d'entre nous croient qu'il devrait y avoir au Canada 50 millions de personnes au lieu de 22 millions. S'agit-il d'une hérésie d'après vous?

**Mlle Chechuk:** Je le crois bien.

**Le sénateur Fergusson:** C'est pourtant leur point de vue.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'inviterai Mlle Chechuk à ne pas s'en aller au cours de la lecture du mémoire de M. Foucault parce qu'il se peut que nous l'interrogeons encore.

M. Jules Foucault nous présentera un mémoire au nom des étudiants en science économique du Parker Collegiate.

**M. Jules Foucault (Étudiant, R. D. Parker Collegiate):** Monsieur le président, membres du comité, je tiens à présenter ce mémoire au comité parlementaire sur la Constitution du Canada. Le sujet est les responsabilités fédérales et provinciales concernant la sécurité sociale.

Il est impérieux que les gouvernements assurent aux citoyens des mesures de sécurité sociale dans les cas de maladie, de chômage, de retraite ou encore aux moments pénibles où le citoyen éprouve des difficultés financières, médicales et autres.

Comme chacun le sait, ce genre de programme exige une somme considérable de ressources. Or, comme nous avons besoin d'un organisme central qui puisse coordonner, voir contrôler l'économie nationale, il est clair que nous avons besoin d'une grande participation fédérale à ces questions. En vertu de cette politique, tous les Canadiens profitent d'une certaine norme minimum quel que soit l'endroit où ils sont situés.

En outre, étant donné la nature continentale de notre pays, il est impérieux que les gouvernements provinciaux puissent à l'occasion maintenir certains pouvoirs leur permettant de mettre sur pied un programme de sécurité sociale particulier beaucoup plus facilement que ne le ferait le gouvernement fédéral, qui est loin, au point de vue géographique. Le gouvernement provincial, voire les gouvernements, peuvent parfois saisir plus clairement les difficultés qui ressortent



[cité]

Under the present Constitution, federal and provincial governments share taxing powers and responsibilities in the social security field. In practice, the federal government is dominant in the general taxing field. This can cause very great difficulties for a province which can see a need for a particular social security program, but considers insufficient taxable resources are left to finance it. As federal Parliament is dominated by representation from Ontario and Quebec, it must continue to be so because of population densities in these areas and the due proportion of representation thereby derived in a democratic society, it would be impossible for a smaller province or provinces to successfully plead their case at federal level.

It is, therefore, submitted that a new Constitution should provide for some mechanism whereby the province can vote in a council on a one vote per provincial or federal government basis on any program financed by a province which can demonstrate that it has insufficient resources to establish the program. If a sufficiently large majority agree—perhaps 7 of 11—the money for such a program must be advanced by the federal government.

Résumé:

1. There is a continued need for continued federal and provincial responsibilities in the field of social security.

2. A minimum standard is thereby assured to every Canadian by federal participation and over-all economic direction can be provided. The particular problems of an area can be investigated by the provincial authority which should be in a better position to assess these and resolve the consequent problems.

3. Because of population densities federal representation is, and must continue to be, dominated by Ontario and Quebec. The federal government is dominant in the field of taxation. Therefore, some provinces may see a need for a particular social security program, but be unable to influence the federal government to assist and be unable to command sufficient resources to commence.

## [Interprétation]

de la mise en œuvre de certains programmes; ils peuvent donc prévoir certaines dispositions à cet effet.

En vertu de la Constitution actuelle, les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada partagent le pouvoir d'imposer ainsi que les responsabilités dans le domaine de la sécurité sociale. Du point de vue pratique, le gouvernement fédéral a la main haute dans le secteur général de la fiscalité. Ceci peut placer une province dans une situation très pénible particulièrement lorsqu'elle sent le besoin de mettre sur pied un programme de sécurité sociale mais qui n'a pas de ressources suffisantes imposables pour le financer. Par ailleurs, le parlement fédéral est dominé par la représentation ontarienne et québécoise, ce qui doit continuer de se faire en raison de la proportion de la population concentrés dans ces provinces. En revanche, d'après le principe de la représentation proportionnelle, issue d'une société démocratique, il devient impossible à une province moins importante de plaider avec succès sa cause à l'échelle fédérale.

Nous proposons donc qu'une nouvelle Constitution prévoit quelque mécanisme en vertu duquel les provinces peuvent voter en conseil à raison d'un vote par gouvernement provincial ou fédéral sur tout programme proposé par une province qui peut prouver qu'elle n'a pas de ressources suffisantes pour financer la mise sur pied d'un programme. Quand une large majorité se sera mis d'accord, disons 7 sur 11, par exemple, les fonds nécessaires à la mise sur pied d'un tel programme devront être avancés par le gouvernement fédéral.

## En résumé:

1. Les responsabilités fédérales et provinciales dans le domaine de la sécurité sociale sont toujours aussi nécessaires.

2. Grâce à la participation fédérale, chaque Canadien se voit assurer d'une norme minimum et on peut donner aussi à l'économie une vision d'ensemble, une direction globale. Les autorités provinciales veilleront à étudier le problème particulier de leurs régions car elles seront mieux équipées pour prendre les mesures qui s'imposent.

3. En raison de la densité de la population, la représentation fédérale doit continuer d'être dominée par l'Ontario et le Québec. Le gouvernement fédéral domine dans le domaine de la fiscalité. Donc, certaines provinces peuvent sentir le besoin de mettre sur pied un programme de sécurité sociale, mais être incapables de faire pression sur le gouvernement fédéral pour les aider et, d'autre part, ne pas avoir les ressources nécessaires pour le mettre sur pied.

[Text]

4. Accordingly, it is considered that a council be set up to provide for decision in such cases with each provincial government and the federal government having one vote. For a province to succeed with its submission a majority—7 out of 11—must agree and the federal government must in such circumstances make resources available to enable the program to commence.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Foucault. Mr. Osler will ask the first question.

Mr. Osler: I am sorry, I did not get your name.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Foucault, F-o-u-c-a-u-l-t.

Mr. Osler: First, I would like to say I think this is a very interesting concept and further than that, the problem behind the concept which you had the ability to see, is even more interesting because I think it is very true, Ontario and Quebec are going to dominate Parliament, if you mean the House of Commons. However, Parliament is the House of Commons and the Senate and the Senate was originally set up to do very much the sort of thing that you would like this council to do. What I am wondering is, would it be fair to the people of Canada to ask a council, not directly representative of the people, to force Parliament to commit money. I think money should always be committed by people who are answerable to the people. I wonder if you have considered a reformed Senate as possibly doing the same sort of job that you want done by this council?

Mr. Foucault: I would say, that the people who control the money would have the work, to answer your problem, I suppose, but say one province were in a situation where they really needed money, perhaps Nova Scotia. If the other provinces vote and if they win the majority of the provinces, then I think the province should get what they need.

Mr. Osler: But how are you going to get around the responsibility of the representatives put in by vote which is dominated on the representation by population basis by Ontario and Quebec, as you pointed out, which we have pointed out to us almost every day, with these regional needs? The Senate, as I said, was originally designed to have equal representation in each region. Then it was made appointive. Later other regions of Canada were developed and added and the Senate has never been changed to take them into

[Interpretation]

4. Il serait donc logique de mettre sur pied un conseil capable de trancher la question; chaque gouvernement provincial et fédéral aura droit à un vote sur la question. Pour que la province réussisse dans son entreprise, il faudra qu'elle obtienne la majorité des votes, soit 7 votes sur 11. A ce moment-là, le gouvernement fédéral donnera à cette province les fonds qui s'imposent pour lui permettre de lancer son programme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Foucault. M. Osler va poser la première question.

M. Osler: Je regrette, mais je n'ai pas compris votre nom.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Foucault, F-o-u-c-a-u-l-t.

M. Osler: Je dois vous dire en premier lieu que vous avez émis un concept extrêmement intéressant. Vous avez décrit le problème immense qui en découle. Naturellement, je fais allusion à la domination par l'Ontario et le Québec du parlement ou plutôt la Chambre des communes. Toutefois, le Parlement se compose de la Chambre des communes et du Sénat. Or, comme chacun le sait, le Sénat a d'abord été mis sur pied pour faire le même genre de travail qu'effectueraient un Conseil que vous proposez. Par ailleurs, je me pose la question suivante: serions-nous justes envers la population du Canada si nous demandions à un conseil qui ne représente pas directement le peuple, ne l'oublie pas, de forcer le parlement à engager des fonds? Il faut que les sommes soient versées par des personnes qui répondent à la population. Le conseil que vous proposez ne pourrait-il pas être précisément un sénat réformé?

M. Foucault: Naturellement, ceux qui contrôlent les fonds auraient tout le travail, bien sûr. Mais supposez qu'une province ait vraiment besoin d'argent, disons la Nouvelle-Écosse. Les autres provinces voteront et si elles obtiennent la majorité des voix, il va sans dire que la province réclamante devrait toucher cette somme d'argent. Elle a besoin.

M. Osler: Mais comment envisager la responsabilité des représentants dans le vote qui est dominé par la représentation proportionnelle ontarienne et québécoise et faire face aux besoins régionaux? Comme je vous le disais plus tôt, le Sénat a été originairement conçu pour permettre la représentation égale de chaque région. Plus tard, on a procédé par nomination. Plus tard encore, d'autres régions du Canada se sont développées, mais le Sénat n'a jamais subi de modification pour en tenir compte. Ne serait-il pas possible

e]

ent, Would it not be possible to get what you  
r by having the Senate, which is part of Parlia-  
er, speak very loud and strong for a region on  
ial matters like this?

**M. Foucault:** They could try that to see if it would  
ossible.

**M. Osler:** That is what this ball game is all about,  
uggestions as to how we change the Constitution  
ake the country run better. I am intrigued by  
hinking. It is exactly along lines that I think are  
interesting, but I am a little afraid to divorce it  
a council of appointees rather than people who  
ected by the population as a whole. Would you  
eo go back and think the thing out a little more  
or the lines of Senate or something like that to see if  
either agree or disagree? Thank you, Mr. Chair-  
r

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think  
ips we should have the tape changed before we  
r another question.

**M. Osler:** Do you mean we were not being taped?

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** You were but  
ext guy might not be.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The meeting  
llome to order again, please. I have another ques-  
orm Senator Yuzyk and then after that I will  
vi comments from the floor. Senator Yuzyk.

**Senator Yuzyk:** I am very much interested in the  
pi which were chosen by the students and I think  
is important for students as well as other citizens of  
nla to be aware that some of the problems that  
uresent do not directly affect the Constitution as  
el. Some of these, matters such as social security are  
a with by Parliament, by acts of Parliament, and  
efore become statutory. Although in the end that  
tpt of the Constitution in its broad aspect, it is not  
ely the Constitution.

I think what the previous witness was concerned  
o is some arrangement between the federal and  
e provincial governments that could help solve such  
blems as social security and other social problems.  
vs suggested, of course, that the Senate could help  
ts matter by becoming more representative. There  
e various ways. We were hoping that maybe there  
oul be a discussion and that the students would  
vi some idea of what they would like to see,  
héier they want the Senate abolished or they want

### [Interprétation]

d'atteindre vos objectifs en demandant au Sénat, qui  
fait partie du Parlement, de faire valoir son point de  
vue de façon marquée et pressante au sujet des  
questions régionales aussi importantes?

**M. Foucault:** On peut toujours essayer de le faire.

**M. Osler:** C'est bien la règle du jeu: vous proposez de  
modifier la Constitution pour que notre pays fonc-  
tionne pour le mieux. Votre façon de penser me  
fascine. Je crains un conseil de personnages désignés  
pour un emploi plutôt que des personnes élues par  
l'ensemble de la population. Pourriez-vous repenser la  
question dans le cadre des fonctions du Sénat et me  
dire si vous êtes d'accord ou non? Merci, monsieur le  
président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** On devrait peut-être  
changer de ruban avant d'aborder une autre question.

**M. Osler:** Vous ne voulez pas dire qu'on n'a pas été  
enregistré?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous, sans doute,  
mais certainement pas le prochain.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous allons repren-  
dre nos travaux, si vous le voulez bien. Le sénateur  
Yuzyk désire poser une autre question, après quoi  
j'inviterai le parquet à en poser. Sénateur Yuzyk.

**Le sénateur Yuzyk:** Je trouve les sujets choisis par  
les étudiants très intéressants. Il est important que les  
étudiants et les autres citoyens du Canada sachent que  
certains des problèmes que vous présentez n'affectent  
pas directement la Constitution comme telle. Certaines  
questions comme la sécurité sociale font l'objet de lois  
du Parlement, ce sont les Statuts. Bien que ceux-ci  
fassent partie de la Constitution au sens général, ils ne  
sont pas la Constitution proprement dite.

Je crois que le point visé par le témoin précédent  
était un certain arrangement entre le gouvernement  
fédéral et les gouvernements provinciaux, arrangement  
qui pourrait aider à résoudre des problèmes comme la  
sécurité sociale et d'autres problèmes sociaux. On a dit  
évidemment que le Sénat pourrait apporter sa contri-  
bution en devenant plus représentatif. Il y a diverses  
façons de procéder. Nous espérons qu'il y aurait peut-  
être une discussion et que les étudiants nous donne-  
raient une idée de ce qu'ils veulent, s'ils veulent voir



*[Text]*

it reformed, and on what basis. But you did not discuss the matter.

I would like to ask of Mr. Foucault whether he would like to see written into the Constitution the present arrangements that have been going on for some time, and that is federal-provincial conferences and the division of powers, say taxing powers, that could be decided by these conferences as such.

**Mr. Foucault:** In my opinion I would say that the federal government has more power than it really needs and should give some to the provincial and let the provincial decide on it and let them vote on it.

**Senator Yuzyk:** Why should the federal government decide? Do you not think it should be a joint matter? That is why I asked you this question about the federal-provincial conferences, where they really make decisions but sometimes do not make decisions.

**Mr. Foucault:** It would not be all up to the federal; the provincial would have an opinion. At the moment the provincial do not have enough say and the federal have too much.

**Senator Yuzyk:** But they have been using the federal-provincial conference and this is one form, is it not? Would you like to see a continuation of such conferences? And this could be written into the Constitution, of course.

**Mr. Foucault:** Yes, there should be a continuation with more new laws passed.

**Senator Yuzyk:** Yes. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would now invite anyone from the floor to comment on either of these two student briefs.

**Mr. Bill Vieira (Student, R. D. Parker Collegiate):** I would like to comment on one of the items mentioned. I am sorry I do not remember the name of the speaker. Someone said that Canada's population is 22 million and that he felt that 50 million would not be so much. One of the students mentioned the fact that he felt Canada was overpopulated. Personally, I feel that Canada is overpopulated in the sense that we are importing people we have no jobs for. If we were to open up our great northern developments—we are one of the richest places in the world in oil, minerals, lumber—you name it, we have it—yet we have got these minerals in the North untouched, and if we were to do this, our unemployment rate would decrease to

*[Interpretation]*

abolir le Sénat ou le voir réformer et sur quelles bases. Mais vous n'avez pas discuté de cette question.

J'aimerais demander à M. Foucault s'il aimait qu'on insère dans la Constitution les arrangements actuels, c'est-à-dire les Conférences fédérales-provinciales et la répartition des pouvoirs, mettons les pouvoirs d'imposer, qui pourraient être décidés aux Conférences.

**M. Foucault:** Selon moi, le gouvernement fédéral a plus de pouvoirs qu'il n'en a vraiment besoin et devrait en donner aux provinces et laisser les provinces décider et voter sur ceux-ci.

**Le sénateur Yuzyk:** Pourquoi le gouvernement fédéral devrait-il décider? Ne croyez-vous pas qu'il devrait être une question conjointe? C'est pourquoi je vous ai posé cette question au sujet des Conférences fédérales-provinciales, où on prend vraiment les décisions, mais où parfois on n'en prend pas.

**M. Foucault:** Les décisions ne relèveraient pas entièrement du fédéral; les provinces auraient leur mot à dire. Actuellement, les provinces ne sont pas aussi importantes et le fédéral l'est trop.

**Le sénateur Yuzyk:** Mais on s'est servi des Conférences fédérales-provinciales et c'est une forme, n'est-ce pas? Voudriez-vous que ces conférences continuent? Cela pourrait être évidemment incorporé à la Constitution.

**M. Foucault:** Oui, il devrait y avoir une continuation, avec l'adoption d'autres lois.

**Le sénateur Yuzyk:** Oui. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais maintenant inviter le parquet à faire ses commentaires sur les deux mémoires des étudiants.

**M. Bill Vieira (Étudiant, R.D. Parker Collegiate):** J'aimerais commenter un des points mentionnés. Je suis désolé, je ne puis me rappeler le nom de l'orateur. Quelqu'un a dit que la population du Canada était de 22 millions et qu'il croyait que 50 millions ne seraient pas un chiffre tellement élevé. Un des étudiants a mentionné le fait qu'il croyait que le Canada était trop peuplé. Personnellement, je crois que le Canada est surpeuplé dans ce sens que nous importons des gens qui nous n'avons pas d'emploi à offrir. Si nous cessions d'exploiter notre Grand Nord—nous sommes l'un des pays les plus riches en pétrole, minéraux, etc.—notre taux de chômage diminuerait d'environ 100 au lieu d'être de 5 p. 100 que nous connaissons.

e]

approximately 1 per cent instead of the 5 per cent it is right now. In the event that we cut immigration we would decrease our employment to a point it would not hurt as many Canadians, and we will start trying to open up our great northern areas. Once this immigration is cut, this would happen. We should try and concentrate greatly on bringing these immigrants to our northern area as most of these immigrants—are I cannot say choosy as they do not know Canada. If they bring them up to the northern areas they will automatically start to open up as we have done in Thompson. Thompson is an immigrant town. I know. I am an immigrant. We will try to find better ways to bring them to Canada. We try to bring people with technological skills. If we do not want to bring just some unskilled workers. But if you open these areas you can bring a variety in. We need manual labour, we need somebody to dig ditches, we need somebody to clear snow in this type of thing. So it is not the problem of overpopulation; it is the problem of unemployment in the north. We feel we are overcrowded. That is my point of view.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Vieira. Now I hope that Mr. Vieira's success will encourage someone else to do the same thing. Any other takers? Come on up, do not be bashful. You prepared all these briefs; I am sure you have strong views. Now let us hear some of them. Mr. Geogehan.

**M. Geogehan:** Speaking partly on behalf of the members again, on the question of immigration and on the question of governmental powers generally, I think there was a feeling, perhaps even amongst the authors of the majority report, that a problem for the present and perhaps the future is the decrease of a voice by the public in much of governmental decision. Granted 1.3 per cent of the cost of referendum is relevant; speaking on their behalf, they of course did not go into the complexities. One would assume that periodic referendums could be financed out of government expenditures without too much difficulty, and I think there was a feeling that this was one way the public could get back into government where, speaking I would like for them and myself and many others perhaps, we are being forced out of government. I think this is one of the things they had in mind when they prepared that submission.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Geogehan. Mr. Hogarth, I believe, has a comment.

**M. Hogarth:** Mr. Chairman, I would like to ask the present witness in dealing with the brief with respect to social security, at the top of page 2 it is

### [Interprétation]

actuellement. En arrêtant l'immigration, nous diminuons notre emploi à un point qui ne ferait pas de tort à autant de Canadiens, et nous devrions commencer à essayer d'exploiter notre Grand Nord. Nous devrions autrement essayer d'amener ces immigrants vers nos régions du Nord, puisque la plupart de ceux-ci n'ont pas un choix défini, puisqu'ils ne connaissent pas le Canada. Si on les amène dans les régions du Nord, ils commenceront automatiquement à les exploiter, comme nous l'avons fait à Thompson. Thompson est une ville d'immigrants. Je le sais puisque je suis un immigrant. Nous devrions essayer de trouver de meilleures façons de les amener au Canada. Nous essayons d'amener des gens spécialisés, nous ne voulons pas amener des gens sans spécialisation. Si vous commencez à exploiter ces régions, vous pouvez y amener n'importe qui. Nous avons besoin de travailleurs manuels, de gens pour creuser les tranchées, pour enlever la neige et ce genre de choses. Ce n'est pas un problème de surpopulation; c'est un problème de chômage. C'est mon point de vue.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Vieira. J'espère que le succès de M. Vieira encouragera d'autres à faire de même. D'autres questions? Allez, ne soyez pas gênés. Vous avez rédigé tous ces mémoires, et je suis certain que vous avez des points de vue précis. Monsieur Geogehan.

**M. Geogehan:** Au sujet de la question de l'immigration et les pouvoirs gouvernementaux en général, je crois qu'on pensait, même chez les auteurs du rapport majoritaire, qu'un problème actuel et peut-être futur était la diminution de la participation du public à la prise de décisions gouvernementales. D'accord que 1.3 sur le coût du référendum est pertinent. On pourrait assumer que le référendum périodique pourrait être financé à même les dépenses de l'État sans trop de difficulté, et je crois qu'on a cru que ce serait une façon pour le public de reprendre part au gouvernement dans les domaines où on les en a écartés. Je crois que c'est un des points que veut souligner ce mémoire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Geogehan. Je crois que M. Hogarth aimerait faire un commentaire.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question au témoin au sujet de la sécurité sociale dont traite le mémoire. Au haut de la page 2, on dit

**[Text]**

suggested that there should be a new constitution that reflects some method whereby the provinces can vote on a council. Echoing what Mr. Osler has said, I think that a revised Senate might well serve this purpose. But it goes on to say:

Where a sufficiently large majority agree . . .

that is a majority of provinces—

... money for such a program must be advanced by the federal government.

In the light of the fact that the Premier of my province today has asked Ottawa for \$500 million, what is going to happen when all the provinces ask Ottawa for a billion dollars and Ottawa has to impose the taxation so that the provinces can go on a politically free spending trip?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In case you have forgotten, Mr. Hogarth's province is British Columbia.

**Mr. Foucault:** I do not think it could be granted unless we were to change the system, like having a vote with each province being represented, and if this vote got by, they could have it. Let the province come into this. If they feel that it is a necessity, then let them have it. Give it.

**Mr. Hogarth:** I would just like to close my remarks with saying that this view is refreshing in so far as it also in a sense in quality reflects what Mr. Wolfe was telling us yesterday about the problems in municipalities. It is a recurring theme in what we are hearing that there have to be mechanisms to syncretize the respective levels of government.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have a witness from the audience. Would you please come up and give us your name.

**Mr. Glen Ansine:** My name is Glen Ansine. My question, to an extent, relates to social security. I do not really know the Canadian Constitution that well, but I think that in most modern constitutions it is enshrined that full employment should be ensured at all times, or at least at most times.

What I am really concerned about is the fact that the government, in this case, the Canadian Government, deliberately creates unemployment. Do you not think that some provision should be enshrined in your Constitution to prevent this, even to the possibility of impeaching your Cabinet and your Prime Minister when they deliberately create unemployment? After all, I think it is wrong to emasculate healthy and virile men, putting them out of jobs.

**[Interpretation]**

qu'il devrait y avoir une nouvelle Constitution refléterait une méthode en vertu de laquelle les provinces pourraient voter à un Conseil. Tout comme Mr. Osler, je crois qu'une version révisée du Sénat pourrait faire l'affaire. Mais il dit:

Lorsqu'une majorité assez grande est d'accord

il s'agit d'une majorité des provinces . . .

... le gouvernement fédéral doit avancer l'argent pour un tel programme.

A la lumière du fait que le premier ministre de ma province a demandé aujourd'hui \$500 millions, qu'arrivera-t-il lorsque toutes les provinces demanderont à Ottawa un milliard de dollars et qu'Ottawa devra prélever des impôts tels, que les provinces se sentent se lancer dans des dépenses incontrôlées?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais rappeler que la province de M. Hogarth est la Colombie-Britannique.

**M. Foucault:** Je ne crois pas qu'on pourrait l'arranger à moins de changer le système, de tenir un vote dans chaque province serait représentée et, si le vote est majoritaire, de le lui accorder. Laissez la province participer. Si elle croit que c'est une nécessité, qu'elle le lui donne.

**M. Hogarth:** J'aimerais tout simplement terminer mes remarques en disant que ce point reflète l'essence de ce que nous disait hier M. Wolfe au sujet des problèmes dans les municipalités. On nous a dit à plusieurs reprises qu'il devrait y avoir des mécanismes pour réunir les divers paliers de gouvernement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous avons un témoin de l'auditoire. Voudriez-vous vous approcher et dire votre nom.

**M. Glen Ansine:** Mon nom est Glen Ansine. Ma question se rapporte à la sécurité sociale. Je ne connais pas la Constitution canadienne tellement à fond, mais je crois que la plupart des Constitutions modernes s'engagent que l'on devrait assurer le plein emploi en tout temps, ou du moins la plupart du temps.

Ce qui me préoccupe, c'est que le gouvernement canadien, dans ce cas le gouvernement canadien, crée délibérément du chômage. Ne croyez-vous pas qu'on devrait insérer dans la Constitution une disposition pour prévenir cet état de choses, et même censurer un Cabinet ou le premier ministre s'ils créent délibérément du chômage? Après tout, je crois qu'il est mauvais d'émasculer des hommes virils et pleins de santé en leur retirant leur emploi.



[re]

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** This is a difficult question for the Committee to answer for the reason that it contains members from all political parties and I suspect that the viewpoint you would get might differ according to the party that the speaker is aligned to. We did have a speaker yesterday, I might say who was counselling us just to the reverse, who was saying that the fewer things you put in the Constitution, the better; and that the more things that have to be worked out by the people from time to time in a nonconstitutional way through the ordinary political means, the better. In other words, if we do not like what a government is doing at a particular time, you vote against that government at the next election but you do not necessarily have to change the Constitution one way or the other. So different opinions can differ as to how much of this should be put in the Constitution and how much of it should be left to be fought over by political parties through election campaigns and through mass organizations in between elections.

**M. Osler, though, has a comment.**

**M. Osler:** Only this: that it does seem to me, as a regular member of Parliament that we do in a sense exactly what this gentleman wants in that we do have in our system a Prime Minister or a Cabinet good for any stated period of time. In effect they can be impeached any day of the week if enough members of the House of Commons are alerted by the people that the direction of the country is in the wrong way and put enough pressure on the Prime Minister and the Cabinet. You can get rid of them in 30 seconds. This is one of the few systems where this happens.

**M. Ansine: Yes.**

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin.**

**M. Brewin:** I think the questioner is making a different suggestion, which has value, and that is that full employment is such a vital purpose that perhaps we should announce it as one of our national purposes so that it is a criterion upon which people can judge the government and it can be indicated that one of the basic functions of modern government is to provide full employment. I think the witness was suggesting that perhaps we should consider whether it could not properly go in a preamble.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.**

**M. Allmand:** Mr. Chairman, the things that this Committee is discussing across Canada are the proposals that the federal government has put forward for

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est une question à laquelle le Comité pourrait difficilement répondre parce qu'il se compose de membres de tous les partis politiques, qui vous offriraient tous des réponses différentes. Nous avons entendu quelqu'un hier qui nous conseillait exactement le contraire, qui nous disait qu'il était préférable que la Constitution renferme le moins de précisions possibles et qu'on trouve les solutions par les voies politiques ordinaires. Autrement dit, si vous n'aimez pas ce que fait un gouvernement à un moment donné, votez contre le gouvernement à l'élection suivante, mais vous n'avez pas nécessairement à changer la Constitution d'une façon ou d'une autre. Il y a donc des opinions différentes quant à ce que devrait renfermer la Constitution et quant au reste, les partis politiques pourraient en décider lors des campagnes électorales et entre les élections.

**Je crois que M. Osler voudrait faire un commentaire.**

**M. Osler:** J'aimerais tout simplement dire, même si je ne suis pas avocat, qu'il me semble que nous avons exactement ce que ce monsieur voudrait dans ce sens que, dans notre système, un premier ministre ou un Cabinet n'est pas élu pour une période déterminée. En fait, ils peuvent être bloqués n'importe quand si un assez grand nombre de députés sont informés par leurs gens que le pays va dans la mauvaise direction et s'ils exercent assez de pressions auprès du premier ministre et du Cabinet. Vous pouvez vous en débarrasser en 30 secondes. C'est un des rares systèmes du genre.

**M. Ansine: Oui.**

**Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Brewin.**

**M. Brewin:** Je crois que ce monsieur fait une suggestion différente, qui a une certaine valeur, à savoir que le plein emploi est si important que nous devrions peut-être en faire un de nos objectifs nationaux de sorte que le peuple puisse juger son gouvernement suivant ce critère, et on pourrait indiquer qu'une des fonctions fondamentales d'un gouvernement moderne est d'assurer le plein emploi. Je crois que le témoin suggérerait que nous devrions peut-être envisager la possibilité d'insérer ce point dans un préambule.

**Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.**

**M. Allmand:** Monsieur le président, les choses dont discute le Comité à l'étendue du Canada sont les propositions que le gouvernement fédéral a avancées

## [Text]

the new Constitution, and one of the proposals that you suggest is exactly, or pretty nearly, what they have put forward. I will read to you what the government has proposed to put in the preamble of the Constitution. The third proposal is this. This is the purpose of the Canadian Constitution.

To promote national economic, social and cultural development and the general welfare and equality of opportunity for all Canadians, in whatever region they may live, including the opportunity for gainful work, for just conditions of employment, for an adequate standard of living, for security, for education, and for rest and leisure.

There are other objectives that would go in the preamble of the Constitution as well but I think that we would do well to do that and maybe even amend it along the lines that you suggest. But the government is making this type of proposal.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, we do have at least one other witness to come before us but I would not want to cut off discussion on these briefs if there are any other comments to be made and I would invite any of you from the floor who would like to say a further word on this subject, either to the students or to the Committee, to speak now.

If there are no further comments, I will thank our witnesses very much on behalf of the Committee, Miss Chechuk and Mr. Foucault, who have both acquitted themselves well, and we are very happy that you took the trouble to prepare these briefs and that they took the trouble to come here and present them to us. Thank you.

I would now invite the representative of the Manitoba Metis Federation to come forward. I will now call on Mrs. Ethel Deschambault, who is the Past President of the Thompson Section of the Manitoba Metis Federation. Mrs. Deschambault.

**Mrs. Ethel Deschambault (Past President, Thompson Section, Manitoba Metis Federation):** This brief is presented by the Manitoba Metis Federation, Thompson Local.

In the heart of everyone who shares the Indian heritage and blood, there is something that tells him "this is my land".

Today we share it with millions from other lands. Whatever the rights and wrongs with the way that all happened may be, the fact is that we are all here and we must learn how to live together.

## [Interpretation]

en vue de la nouvelle Constitution et une de vos positions est exactement ou presque exactement qu'il propose. Je vous lirai ce que le gouvernement propose d'insérer dans le préambule de la Constitution. La troisième proposition est la suivante. Il s'agit du but de la Constitution canadienne.

Promouvoir le progrès économique, social et culturel du pays, le bien-être général de la population, l'égalité des chances pour tous les Canadiens, quelle que soit la région où ils vivent, y compris l'accès au travail rémunérateur, à de justes conditions d'emploi, à un niveau de vie satisfaisant, à la sécurité, à l'éducation, au repos et aux loisirs.

Il y a d'autres objectifs qui feraient partie du préambule de la Constitution, mais je crois qu'il serait préférable de la modifier dans le sens de l'idée que vous proposez. Mais le gouvernement fait ce genre de proposition.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, nous devons entendre au moins un autre témoin, mais je ne voudrais pas arrêter l'étude de mémoires si quelqu'un désire faire d'autres commentaires. J'inviterais les gens du parquet qui aimeraient ajouter quelques mots, les étudiants ou le Comité, à faire maintenant.

S'il n'y a pas d'autres commentaires, je remercie nos témoins au nom du Comité, Mlle Chechuk et Mr. Foucault, qui se sont tous deux bien acquittés de leur tâche. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de rédiger ces mémoires et d'être venus nous les présenter. Merci.

J'inviterais maintenant les représentants de la Fédération des Métis du Manitoba à s'avancer. Je demanderais à Mme Ethel Deschambault, ancienne présidente de la section locale Thompson, de la «Manitoba Metis Federation» à présenter son mémoire. Mme Deschambault.

**Madame Ethel Deschambault (ancienne présidente, section locale Thompson, Manitoba Metis Federation):** Ce mémoire est l'œuvre de la section locale Thompson de la Manitoba Metis Federation.

Tous ceux qui ont du sang indien dans les veines sentent ici chez eux.

Quels que soient les bons et mauvais côtés des méthodes utilisées par le passé, il n'en demeure pas moins que nous sommes tous ici et que nous devons apprendre à vivre ensemble.

[Te]

le fate of many of our people is bound up in the  
on Act under the federal government. For us so-  
[Metis, we are more or less in a no-man's land,  
ing to deal with all the provincial governments.

ere has been much discussion before your Com-  
ee with regard to the two founding nations. It  
es to us that the Indian people could be regarded  
e real founding people of Canada and perhaps  
e position should be a number-one concern of the  
tution.

W want most to have spelled out in the Con-  
tion our rights to have equal opportunity with all  
Canadians. This is not easy to achieve because so  
of our people live in great poverty and are not  
ed to make use of the opportunities.

I could like to draw your attention to the following  
unities where people have very little chance of  
ing a decent living. The following is the popula

Emorant . . . . .	1	329	30	360
Css Lake . . . . .	1,540	240	60	1,840
GP's River . . . . .	250	4	20	270
Gnville Lake . . . . .	55	24	1	80
llrd . . . . .	60	30	30	104
Mose Lake . . . . .	227	376	18	621
Nson House . . . . .	890	30	20	940
N-way House . . . . .	1,700	450	100	2,250
Oord House . . . . .	761	16	17	800
Piwitonei . . . . .	28	132	15	175
Smattawa . . . . .	325	4	15	342
GP's Lake . . . . .	900		22	922
South Indian Lake . . . . .	400	200	19	775

W would like to see the following points embodied  
t: new Constitution:

1. Recognition of our people as the true founding  
oe of Canada.
2. That the Indian language be used as a teaching  
age in the schools where it will assist our children  
tir education.
3. That sufficient radio and television programs  
ard throughout the country be given in Indian  
ages so that our people can participate in what is  
pning in our country.
4. People that have lived off the water and land all  
e: hundreds of years would like to see Canada

# [Interprétation]

Le sort de beaucoup de nos gens est lié à la loi  
fédérale sur les Indiens. Pour nous, les Métis, nous  
nous trouvons dans une situation plus ou moins  
définie parce que nous devons traiter avec tous les  
gouvernements provinciaux.

On a beaucoup discuté au sein de votre Comité des  
deux peuples fondateurs. Il me semble que le peuple  
Indien pourrait être considéré comme le vrai peuple  
fondateur du Canada et que sa position devrait être  
une des principales préoccupations de la Constitution.

Nous désirons qu'on établisse clairement dans la  
Constitution nos droits comme étant égaux à ceux des  
autres Canadiens. Ce n'est pas facile à réaliser parce  
qu'un si grand nombre des nôtres vivent dans une  
grande pauvreté et ne sont pas formés à profiter des  
occasions.

J'aimerais attirer votre attention sur les collectivités  
suivantes où les gens ont très peu de chance de gagner  
leur vie d'une façon décente. Les voici:

Treaty	Metis	White	Total
Traité	Métis	Blanc	Total
1	329	30	360
1,540	240	60	1,840
250	4	20	270
55	24	1	80
60	30	30	104
227	376	18	621
890	30	20	940
1,700	450	100	2,250
761	16	17	800
28	132	15	175
325	4	15	342
900		22	922
400	200	19	775

Nous aimerions que les points suivants figurent dans  
la nouvelle Constitution:

1. Reconnaissance de notre peuple comme vrai  
peuple fondateur du Canada.
2. Que la langue indienne soit utilisée comme langue  
d'enseignement dans les écoles où elle aidera nos  
enfants dans leur instruction.
3. Qu'un nombre suffisant d'émissions de radio et  
de télévision soient transmises en langues indiennes à  
l'étendue du pays de sorte que notre peuple puisse  
participer à la vie de notre pays.
4. Les gens qui ont vécu de l'eau ou de la terre  
pendant tous ces siècles aimeraient que le Canada reste



**[Text]**

remain as beautiful and clean and unpolluted as it was in the beginning.

5. A program should be established to stimulate economic growth in our communities so that the people can work instead of living off welfare.

6. We would like to have, on the job and in the community, training programs to equip our people to tackle the modern way of living.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mrs. Deschambault. Perhaps I might just begin the questioning myself by asking about what you see as the constitutional relationship between Indians and Metis. You talked of the two groups in very much the same way in your presentation. Are you suggesting that Metis, like Indians, should be a responsibility of the federal government? I suppose that you probably all read of the fact that the Indian power, as it may be called, is by the Constitution at present an exclusive federal responsibility. Although, of course, as Indians become integrated in a community then the normal services of the province will take over and the province at that point will become responsible for the ordinary services.

**Mrs. Deschambault:** Yes, this is why I suggest that the Metis people be recognized as a body. The federal government should do something to help them when they have difficulties with the provincial governments. As it is now in the Constitution, only the Treaty Indians are recognized as a group of people, and not the Metis.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any Committee members who would like to comment on this brief? Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** I am going to have to display my ignorance here but I would like to ask the witness if there is any way you can define the Metis as opposed to a white person or an Indian. How do you differentiate and how would they acquire the right legally? Would it be possible to do it by some kind of census arrangement?

**Mrs. Deschambault:** I think that would be the only way because even we, as a group of people, find that question hard to answer, "what is a Metis?"—let alone a white person trying to answer it. It is quite hard. All we know is that we are of Indian ancestry and either a father or grandfather had been one of the old explorers who first came to Canada. We are not legally in any administration and everything falls under the same

**[Interpretation]**

aussi beau et aussi propre et aussi libre de pollution qu'il l'était au début.

5. Un programme devrait être établi pour stimuler la croissance économique dans nos collectivités de façon que les gens puissent travailler au lieu de compter sur l'assistance sociale.

6. Nous aimerions jouir, au travail et dans la collectivité, de programmes de formation visant à aider nos gens à s'acclimater à la façon moderne de vivre.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, madame Deschambault. Peut-être devrais-je commencer la période des questions en vous demandant quel est, selon vous, le rapport constitutionnel entre les Indiens et les Métis. Vous avez parlé des deux groupes d'une façon assez semblable dans votre présentation. Dites-vous que les Métis, comme les Indiens, devraient être une responsabilité du gouvernement fédéral? Je suppose que vous savez tous qu'il y a un pouvoir indien, si je puis me permettre cette expression, est actuellement en vertu de la Constitution une responsabilité exclusive du gouvernement fédéral. Toutefois, à mesure que les Indiens s'intègrent à la collectivité, les services normaux de la province seront fournis et la province deviendra alors responsable des services ordinaires.

**Madame Deschambault:** Oui, c'est pourquoi j'ai proposé que le peuple métis soit reconnu comme un corps. Le gouvernement fédéral devrait s'efforcer de les aider lorsqu'ils ont des difficultés avec les gouvernements provinciaux. Actuellement, en vertu de la Constitution, seuls les Indiens reconnus en vertu d'un traité sont reconnus comme groupe, mais non les Métis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il d'autres membres du Comité qui aimeraient faire des commentaires sur ce mémoire? Monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Vous me trouverez peut-être ignorant mais j'aimerais demander au témoin s'il y a une façon de définir le Métis par opposition au blanc ou à l'Indien. Comment faites-vous la distinction et comment en acquerraient-ils le droit légalement? Serait-il possible d'y arriver grâce à un certain accord ou à une définition?

**Madame Deschambault:** Je crois que ce sera la seule façon parce que même nous, en tant que groupe, trouvons qu'il est difficile de répondre à la question «Qu'est-ce qu'un Métis?» C'est très difficile. Tout ce que nous savons, c'est que nous sommes d'ascendance indienne et qu'un de nos père ou grand-père était un des premiers explorateurs à venir au Canada. Nous ne faisons légalement partie d'aucune administration.

[Interprétation]

em that white people have to follow. We have to  
for our own medical bills. We have to pay for our  
houses. We have to pay for everything, insurance  
so on. Whatever you have to pay as a white man,  
Métis have to pay. And they do not have the  
opportunities the white man has when he goes to  
col. His father is there to provide the money for  
because he has a job and everything else. The  
never have this opportunity and they are sort of  
in between, half white man and half Indian, and  
there is really no definition to it except for administra-

M. Gibson: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Osler.

M. Osler: Thank you, Mr. Chairman. Mrs. Descham-  
bault, in 1870 there was a legal definition of the Métis  
on which the federal government acted. Anybody who  
could trace his parentage to one Indian parent but was  
not a member of an Indian band was a Métis. And  
anybody who were Métis were registered, and six  
acres or whatever it was—acres of land were sup-  
posed to be distributed to them. The Métis Federation  
at this moment tracing those through to see if there  
was any slippage, as you know. It would seem to me  
that if the present Métis Federation would be satisfied  
with the definition of 1870, you have a definition of  
what a Métis is because the federal government recog-  
nized what the Métis was at that time when rolls were  
made up. If you can trace your parentage back to  
anybody who was on that roll, you would automati-  
cally be a recognized Métis. Do you know  
whether that is practical, or do you feel that that  
would cut too many people out who have become  
Métis since then, because there has been a lot of move-  
ment. North since then and a lot of intermarriages  
and then.

M. Deschambault: No, I do not think it would cut  
anybody off, and that is a practical definition of the  
Métis. Within the last 10 or 15 years you have people  
who have moved out from the reserves and automati-  
cally they are known as Métis because they come  
under the legal legislation of the Métis because they  
have come out of the reserves and even though you  
do not treat them as non-treaty, these people have the same  
problems that the Métis have.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and  
gentlemen, I apologize again for the delay. The equip-  
ment has to be very portable and as they had to set it  
up in a short time our more complicated equipment  
could not have been set up in the time the technicians  
arrived this morning. I would ask Mr. Osler to resume his  
questions.

[Interprétation]

nous sommes soumis au même système que celui que  
doivent suivre les blancs. Nous devons payer nos  
propres comptes de soins médicaux. Nous devons  
payer nos propres maisons. Nous devons tout payer,  
l'assurance, et ainsi de suite. Les Métis doivent payer  
tout ce que paie l'homme blanc. Mais ils n'ont pas les  
mêmes possibilités d'instruction que l'homme blanc.  
Le père est là pour fournir l'argent parce qu'il a un  
emploi et tout. Les Métis n'ont jamais cette chance et  
ils sont en quelque sorte un entre-deux, mi-blanc et  
mi-Indien, et il n'y a vraiment aucune définition, sauf  
aux fins administratives.

M. Gibson: Merci beaucoup.

Le président: Monsieur Osler.

M. Osler: Merci, monsieur le président. En 1870,  
madame Deschambault, il y avait une définition  
juridique du Métis sur laquelle s'est appuyé le gou-  
vernement fédéral. Celui qui pouvait établir son lien de  
parenté au premier degré avec un Indien mais ne faisait  
pas partie d'une bande indienne était un Métis. Ceux  
qui étaient des Métis ont été enregistrés, et 6 millions—  
je ne suis pas certain du chiffre—d'acres de terrain  
devaient leur être distribuées. La Fédération des Métis  
essaie en ce moment de les retracer pour voir s'il n'y  
aurait pas eu d'oubli, comme vous le savez. Il me  
semble que, si la Fédération des Métis actuelle était  
satisfaite de la définition de 1870, vous avez une  
définition du Métis parce que le gouvernement fédéral  
s'en est servi au moment d'établir les listes. Si vous  
pouvez établir votre lien de parenté avec une personne  
qui figurait sur cette liste, vous seriez automatique-  
ment reconnu comme Métis. Considérez-vous cette  
méthode pratique, ou croyez-vous qu'elle retrancherait  
trop de gens qui sont devenus Métis depuis, parce qu'il  
y a eu un grand nombre de déplacements dans le Nord  
et de mariages mixtes depuis.

Madame Deschambault: Non, je ne crois pas qu'elle  
écarterait qui que ce soit, et c'est une définition  
pratique du Métis. Au cours des 10 ou 15 dernières  
années, des gens ont quitté les réserves et sont  
automatiquement connus comme Métis parce qu'ils  
relèvent des lois applicables aux Métis, puisqu'ils sont  
sortis des réserves et, même si vous les considérez  
comme n'étant pas reconnus en vertu d'un traité, ces  
gens connaissent les mêmes problèmes que les Métis.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et mes-  
sieurs, je m'excuse de nouveau du retard. Notre  
équipement est très compliqué et nos techniciens  
n'ont pas eu le temps ce matin de l'installer. Je  
demanderais à M. Osler de reprendre ses questions.

## [Text]

Mr. Osler: Mrs. Deschambault, they do not know where they lost us, so that we had better go back a little way.

Mrs. Deschambault: In the meantime I found out that you are quite an authority on the Metis people...

Mr. Osler: Not as much as you because you are a Metis.

Mrs. Deschambault: ...so I do not know if I can answer your question.

Mr. Osler: The important thing I would like to get on the record is that the federal government somehow or other recognized there was a Metis people in 1870 because—I quoted the wrong figure before—1,400,000 acres were set aside to be granted to Metis people. The definition is there right in the Manitoba Act of what a Metis is. The land that was given away really did the Metis very little good because with rushes of immigration and everything else, they panicked—they really did not know how to handle hard money because they were not used to money, they were more used to trading goods and this sort of thing—And most of them sold their land for a dollar, a bottle of whiskey, a carton of cigarettes or whatever you like, but it did not do very many of them much good. It got hijacked from them.

My point is that the federal government in 1870 admitted that there was such a thing as a Metis people and after defining what these Metis people were, set aside 1,400,000 acres, so there is a precedent for a definition of the Metis people. I do not know and I would like to ask you whether the definition of 1870 would still be good today or whether there has been too much movement north and northwest with intermarriage to have cut out an awful lot. An awful lot of people have been created through mixed marriages since that time and they may not be able to trace their ancestry back to the rolls of 1870 when their ancestors, names were marked on them.

Mrs. Deschambault: I do not know, I think the definition of a Metis today has to remain with the individual person. You might be so orientated into the Whiteman's ways that once you trace back that you have had an Indian ancestry, you do not want to have anything to do with it and you just remain as you are. It just remains with the individual whether he wants to be defined as a Metis or if he just wants to stay as he is. There has been a lot of intermarriage between the Indian and the White people and I think that definition would still stay, that if you have one parent

## [Interpretation]

M. Osler: Madame Deschambault, comme nous savons pas où l'enregistrement a pris fin, je répète ce que j'ai dit.

Mme Deschambault: J'ai découvert entre-temps vous étiez toute une autorité sur les Métis, ..

M. Osler: Pas autant que vous parce que vous Métis.

Mme Deschambault: ...et je ne sais donc pas puis répondre à votre question.

M. Osler: Le point important que j'aimeraisigner est que le gouvernement fédéral a reconnu d'une façon ou d'une autre les Métis en 1870 parce qu'il y avait 1,400,000 acres—j'avais donné un mauvais chiffre auparavant—ont été réservés aux Métis. La définition du Métis se trouve dans la loi du Manitoba. La terre qu'on leur a accordée ne leur a pas tellement servi parce qu'avec les ruées d'immigrants ils ont paniqué, ils ne connaissaient vraiment pas la valeur de l'argent parce qu'ils n'y étaient pas habitués. Ils étaient plus habitués à échanger des marchandises de ce genre de commerce—et la plupart d'entre eux vendu leur terre pour un dollar, une bouteille de whiskey, un carton de cigarettes ou un article similaire, mais elle ne leur a pas été tellement utile. C'est leur a volée.

Mon point est que le gouvernement fédéral a admis en 1870 que les Métis existaient et qu'après en avoir établi la définition, il leur a donné 1,400,000 acres. Il existe donc une définition des Métis. Je ne sais pas si j'aimerais vous demander si la définition de 1870 se tient encore bonne aujourd'hui ou s'il y a eu trop de déplacements vers le Nord et le Nord-Ouest et trop de mariages mixtes. Depuis ce temps, un grand nombre de gens sont devenus Métis par suite de mariages mixtes et ils ne pourraient peut-être pas retracer leur lien de parenté jusqu'aux listes de 1870 lorsque les noms de leurs ancêtres y ont été inscrits.

Mme Deschambault: Je ne saurais le dire. Je crois que la définition d'un Métis aujourd'hui doit dépendre de l'individu. Vous pourriez être tellement ancrés dans les façons de vivre de l'homme blanc qu'après avoir établi votre lieu de parenté avec un ancêtre indien vous n'en voudriez plus, vous décideriez de rester comme vous êtes. C'est à l'individu de décider s'il veut être défini comme un Métis ou s'il veut tout simplement rester ce qu'il est. Il y a eu un grand nombre de mariages mixtes entre les Indiens et les Blancs et je crois que cette définition tiendrait toujours, à savoir



[re]

Indian ancestry you are automatically a Métis. This is what is happening now. If a Whiteman marries an Indian girl, his children are Métis. They are definitely Métis even though the father is a Whiteman. So I think it would have to stay with the individual depending on how well off, I guess, he is. If he wants to stay that way and does not want anyone to know he is Indian that is fine but it has to be up to each individual.

M. Osler: But the Métis of Western Canada were a definite people. They had been here long enough so they had a way of life and they were, indeed, little more than half the population of Western Canada. I do not know about the Indian population. They were certainly more than half the population of Manitoba the time it came in. The fact that they had their own way of life and they needed help to either continue their own way of life or change to the new way of life was granted in theory by the Government of Canada, but the grant did not do them much good for the reasons that I have just said. Were you saying that the Government of Canada should take another look at this?

Mrs. Deschambault: I think they should take another look at it and recognize the people again as they were in those years as a definite group of people and when they ask for some sort of help the federal government should look into it and give them the chance to stand on their own two feet.

M. Osler: You see, it took 300 years, roughly, for the Whiteman to cross this country from shore to shore. He did it with the help of Indians, otherwise he could not have found his way across. In the course of that time they either lived with each other or married each other and an awful lot of Métis were formed. Throughout that process the Whiteman could not have gotten across Canada. I feel very deeply that the Whiteman owes the Métis as much of a debt as he owes the Indians and if the Indian debt is recognized, then, the Métis debt should be recognized.

Mrs. Deschambault: I think so.

M. Osler: Because it is part of the process of coming into the country.

Mrs. Deschambault: I agree with you that it should be looked into.

M. Osler: Thank you.

The Chairman: Ladies and gentlemen, our only witness is going to speak on the same subject.

# [Interprétation]

vous avez un parent d'ascendance indienne vous êtes automatiquement un Métis. C'est ce qui se passe aujourd'hui. Si un Blanc marie une Indienne, ses enfants sont Métis. Ils sont Métis même si le père est blanc. Ce devrait donc être à l'individu de choisir. S'il désire rester ce qu'il est et ne veut pas qu'on sache qu'il est Indien, parfait, mais c'est à lui de choisir.

M. Osler: Mais les Métis de l'Ouest du Canada sont un groupe précis. Ils sont ici depuis assez longtemps qu'ils ont adopté un certain mode de vie et ils constituaient, en fait, un peu plus de la moitié de la population de l'Ouest du Canada. Ils constituaient certainement plus de la moitié de la population du Manitoba lors de son annexion. Le fait qu'ils aient eu leur propre mode de vie et qu'ils aient eu besoin d'aide pour continuer ce mode de vie ou se tourner vers la nouvelle façon de vivre a été reconnu en théorie par le gouvernement du Canada, mais la terre qu'on leur a accordée ne leur a pas tellement été utile pour les raisons que je viens d'exposer. Croyez-vous que le gouvernement du Canada devrait réétudier cette question?

Mme Deschambault: Je crois qu'il devrait réétudier la question et reconnaître ce peuple à nouveau comme on l'a fait dans ces années comme étant un groupe de gens. Lorsqu'ils demandent de l'aide, le gouvernement fédéral devrait s'en occuper et leur donner l'occasion d'être fiers d'eux-mêmes.

M. Osler: Il a fallu à l'homme blanc 300 ans pour traverser ce pays d'une côte à l'autre. Il l'a fait avec l'aide des Indiens, sans lesquels il n'aurait pu trouver son chemin. Ils ont vécu ensemble ou se sont mariés et il en est résulté un grand nombre de Métis. Sans ce processus, le Blanc n'aurait pas pu traverser le Canada. Je crois fermement que la dette du Blanc envers les Métis est aussi grande que celle qu'il a envers les Indiens et, si la dette envers les Indiens est reconnue, je crois que la dette envers les Métis devrait l'être également.

Mme Deschambault: Je le crois.

M. Osler: Parce que cette question fait partie du processus d'entrée au pays.

Mme Deschambault: Je suis d'accord avec vous pour dire qu'on devrait étudier cette question.

M. Osler: Merci.

Le président: Mesdames et messieurs, notre dernier témoin va parler du même sujet. C'est pourquoi je lui

## [Text]

Therefore, I will ask him to speak before I call for any comments from the floor and I would ask Mrs. Deschambault to remain with us in case any further questions may be directed to her.

Our last witness is Mr. Andrew Nabess, citizen of this city who, I understand also wishes to speak to us on the Metis question. He will not be speaking on behalf of any organization, but in his own capacity.

**Mr. Andrew Nabess (Citizen of Thompson City):** We hear a lot of talk these days about the second-class citizen and that is the Indian. At this time I would like to present a short brief which is something short to start off with on the third-class people of this country, namely the Metis. For people who do not know what that means, it is the fellow they call "the half-breed".

The Metis is half North American and half of another race and in Funk & Wagnalls dictionary it says mainly half-French. The Metis, unlike the treaty Indian, has no status at all. His downfall seems to be that he is part Indian. So it all boils down to one thing, anyone who might have Indian blood is an outcast. This is hard to believe because if people were to think realistically and sensibly they would much rather be linked with the Indian race than any other. Why do I say that? For one thing it has been established that Indians did not have any of the sicknesses and diseases until the Whiteman came to this land. This I feel is a good reason why a person of Indian origin would much rather be identified as an Indian.

To get back to the problems of the Metis. Please allow me to give a few examples of what he is up against. He has difficulty moving forward in a job for some reason. He must do much more than anyone else to gain recognition. It is just like taking a man to work for you and telling him long enough that he is no good, pretty soon he starts to believe it. This, I believe, is one of the major difficulties the Metis encounter.

There is much time, effort and money being spent in trying to preserve various species of animals in our country. Take, for example, the whooping crane. Look how much concern was shown when there was a chance they might have been killed and possibly become extinct. Why is there not as much concern given to the other animal, the person of Indian origin? I really am amused at election time when so much concern is given to the Indian, regardless of which party is running. The largest part of the voters in the reserves and settlements cannot write, but the various candidates are thankful that he can at least mark an X.

## [Interpretation]

demanderais de faire un exposé avant que passions aux commentaires du parquet et je demandais à Mme Deschambault de rester avec nous où on aurait d'autres questions à lui poser.

Notre dernier témoin est M. Andrew Nabess, citoyen de cette ville, qui, je crois comprendre, désire également nous parler de la question des Métis. Il ne parlera pas au nom d'une organisation, mais en propre nom.

**M. Andrew Nabess (citoyen de Thompson):** Nous entendons beaucoup parler ces jours-ci du citoyen de deuxième classe, et c'est l'Indien. J'aimerais présenter un court mémoire d'ouverture au sujet des gens de troisième classe de ce pays, à savoir les Métis.

Le Métis est à moitié nord-américain et à moitié d'une autre race et, selon le dictionnaire Funk & Wagnalls, surtout à moitié français. Le Métis, contrairement à l'Indien reconnu par un traité, n'a absolument aucun statut. Sa déchéance semble due au fait qu'il est en partie Indien. Ce qui revient à dire que celui qui a du sang indien est un paria. C'est assez difficile à croire parce que, si les gens y pensaient d'une façon réaliste et posée, ils préféreraient se dire de race indienne que de toute autre. Pourquoi n'a-t-il été établi que les Indiens n'avaient aucune maladie jusqu'à ce qu'arrive l'homme blanc. Je crois que c'est une bonne raison pour qu'une personne d'origine indienne préfère se dire Indien.

Pour revenir aux problèmes des Métis, permettez-moi de vous donner quelques exemples des difficultés qu'ils rencontrent. Le Métis a des difficultés à avancer dans un emploi pour certaines raisons. Il doit faire beaucoup plus que tout autre pour être reconnu. C'est comme si vous preniez un homme à votre emploi et que vous lui disiez pendant assez longtemps qu'il n'est pas bon, et il commence bientôt à le croire. Je pense que c'est une des principales difficultés que rencontrent les Métis.

On dépense beaucoup de temps, d'effort et d'argent pour essayer de préserver certaines espèces d'animaux dans notre pays. Prenons l'exemple de la grue blanche d'Amérique. On s'est grandement préoccupé lorsqu'elle s'est rendue compte que la race pouvait peut-être s'éteindre. Pourquoi ne se préoccupe-t-on pas aussi de l'autre animal, la personne d'origine indienne? Pendant les élections, la situation est toujours aussi triste lorsqu'on s'inquiète tellement de l'Indien, qu'il soit le parti du candidat. La grande majorité des électeurs dans les réserves ne peuvent écrire, mais les divers candidats apprécient toujours qu'ils puissent au moins inscrire un X.

ce]

think that there are roughly 8,443,600 square miles in North America and the Indian once owned it before the Whiteman came here, and over 400 years the Indian is still trying to make a place for himself.

Take a look at Japan. It is about 25 years since they were almost knocked out of existence. It is hard to believe—if you people have been watching the television for the last six months you will know what I mean—they could reach the position they are now in in a short period of time. The thing to remember is that they have become one of the world leaders created by the country that conquered them. I hope there is a chance for the Metis to have equality, recognition and some day see what “just society”

With all due respect to the Senators, I should express my thoughts regarding the Senate positions. I sincerely hope that in time they will be held by elected people because then it may be a step in the direction of what “just society”.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Nabess. The Honourable Walter Dinsdale would like to ask a question, Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I would like to direct a question to both witnesses who presented very excellent briefs. It is obvious that this problem arose because of early government policies where the Canadian of Indian ancestry were divided into treaty and non-treaty.

The Indian population is stressing very strongly the matter of aboriginal plus treaty rights. I would like to ask the witnesses if they would support the idea of having something written into the Constitution that would protect the aboriginal rights of the people whom we now like to call the “first Canadians”. They obviously occupy a special position in the Canadian nation. Would the concept of aboriginal rights meet the requests that both these papers made to the original people, the first Canadians, the people of Indian ancestry?

Mr. Deschambault: The people of aboriginal . . .

Mr. Dinsdale: Yes, the original people.

Mr. Deschambault: I think it would be great to have in the Constitution if the Metis are included in the word “aboriginal”.

### [Interprétation]

Il y a environ 8,433,600 milles carrés en Amérique du Nord et les Indiens en étaient les seuls propriétaires avant l'arrivée de l'homme blanc et, 400 ans après, l'Indien essaie toujours de s'y tailler une place.

Prenez l'exemple du Japon. Il y a environ 25 ans, on les avait presque anéantis. C'est assez difficile à croire—si vous regardez la télévision depuis les six derniers mois, vous saurez ce que je veux dire—qu'ils aient pu en arriver où ils en sont après une si courte période de temps. Il faut se rappeler qu'ils sont devenus un des leaders mondiaux, aidés du pays qui les avait conquis. J'espère qu'il y a un échange que le Métis obtienne l'égalité, la reconnaissance et qu'il puisse un jour voir ce qu'est une «société juste».

Sauf tout le respect que je dois aux sénateurs, j'aimerais exposer mes idées au sujet de leurs postes. J'espère qu'avec le temps ils seront détenus par des gens élus parce que ce pourrait être un pas dans la direction de cette «société juste».

Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Nabess. L'honorable Walter Dinsdale aimerait poser une question. Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Monsieur le président, j'aimerais poser une question aux deux témoins, qui nous ont présenté d'excellents mémoires. Il est clair que ce problème est dû aux politiques d'un ancien gouvernement quand les Canadiens d'ascendance indienne ont été divisés entre Indiens de traité et Indiens n'en faisant pas partie.

La population indienne souligne très fortement aujourd'hui la question des droits aborigènes et de traité. J'aimerais demander aux témoins s'ils appuieraient l'idée d'incorporer à la Constitution des dispositions qui protégeraient les droits aborigènes des gens que nous aimons appeler les «premiers Canadiens». Ils occupent de toute évidence une position spéciale au sein du peuple canadien. Le concept des droits aborigènes satisferait-il aux demandes qu'ont présentées ces deux documents, le peuple initial, les premiers Canadiens, le peuple d'ascendance indienne?

Mme Deschambault: Le peuple aborigène . . .

M. Dinsdale: Oui, le peuple initial.

Mme Deschambault: Je serais ravie qu'on indique dans la Constitution, à condition que les Métis soient inclus parmi les «aborigènes».



## [Text]

**Mr. Dinsdale:** The representations that are being made by the Indian Brotherhood are stressing basically—we heard this in Winnipeg the other day—that there must be recognition of aboriginal plus treaty rights. It also involves the Eskimo people. The Eskimo people are Canadian aboriginals and they are not provided for anywhere in the Constitution and special programs have been made available by the federal government for Eskimo people. There is no reason why this same emphasis could not carry over to the other Canadians who have claimed to be directly connected with the original people.

**Mr. Nabess:** I would like to comment on the question that Mr. Dinsdale has put forward. We are talking about whether or not we should give rights to any people. The thing that we should look at is the way that this province in the east is making all people in Canada bow to the way they think. In other words, they are telling them that they have the rights and that is all there is to it, and that is what the Indians and the half-breeds should do. If the French in Quebec can tell the people in Canada that they are going to do what they want because they have that right, then there is no reason at all why the Indian and Metis could not do the same thing.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, I agree with that statement, I think one of the reasons the problem has been allowed to drift for 100 years is because the Indian or the Metis had no voice, but now they are becoming vocally active and this is directly related to the democratic process. The Indian did not have the vote until 1959, for example, and now that they have it, politicians are much more interested in the problem than they were hitherto.

**Mr. Nabess:** I think we should team up with the people from Quebec if they want us to because, as I said, according to the dictionary the half-breed is defined as mostly or mainly of French origin. Maybe if we got together we could grab two or three provinces and then really put up a good fight.

**Mr. Dinsdale:** On that point, I might comment that we have some Metis in the House of Commons, members of Parliament who proudly trace their connection to Indian ancestry.

**Mr. Nabess:** We should have had a couple of them here . . .

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Allmand, I am sorry, did you want to say something?

## [Interpretation]

**M. Dinsdale:** Les représentations de la Fraternité des Indiens soutiennent—c'est ce qu'on nous a dit à Winnipeg, l'autre jour—qu'on doit reconnaître les droits aborigènes et de traité. Cette question intéresse aussi les Esquimaux. Ceux-ci sont des aborigènes canadiens et on n'en fait nulle part mention dans la Constitution. Le gouvernement fédéral a mis des programmes particuliers à leur disposition. Il n'y a aucune raison pour laquelle on n'agirait pas de même envers les autres peuples qui se réclament d'avoir été directement liés au peuple initial.

**M. Nabess:** J'aimerais faire un commentaire au sujet de la question qu'a soulevée M. Dinsdale. Cela consiste à voir si nous devrions accorder des droits à certaines gens. Il est intéressant de remarquer comment cette province de l'Est fait s'incliner tous les gens au Canada à sa façon de penser. Autrement dit, elle leur dit qu'ils ont les droits et c'est tout, et c'est ce qu'ils doivent faire les Indiens et les Métis. Si les Québécois peuvent dire aux gens du Canada qu'ils ont le droit de faire ce qu'ils veulent parce qu'ils en ont le droit, à absolument aucune raison pourquoi les Indiens et Métis ne pourraient pas faire la même chose.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, je suis d'accord avec cette déclaration. Je crois qu'une des raisons pour lesquelles ce problème a persisté pendant cent ans est que les Indiens ou les Métis ne pouvaient se faire entendre, mais la situation est maintenant changée qui est dû entièrement au processus démocratique. Les Indiens n'ont pas eu le droit de vote avant 1959, par exemple, et, maintenant qu'ils l'ont, les hommes politiques s'intéressent beaucoup plus à leur problème qu'auparavant.

**M. Nabess:** Je crois que nous devrions nous unir avec les Québécois s'ils veulent de nous, parce que, comme j'ai dit, le dictionnaire définit les Métis comme étant surtout ou grandement d'origine française. Peut-être que, si nous nous unissons, nous pourrions prendre deux ou trois provinces et offrir une bonne résistance.

**M. Dinsdale:** J'aimerais souligner que nous avons des Métis à la Chambre des communes, des députés qui sont fiers de leur ascendance indienne.

**M. Nabess:** Nous aurions dû en avoir quelques-uns ici . . .

**Le coprésident (MacGuigan):** Monsieur Allmand, Je suis désolé, voulez-vous dire quelque chose?

e]

**Deschambault:** Yes, I wanted to make a point about the French Metis. Something is going on right now and I do not think I would be able to help with Quebec because my ancestry is Scottish, I do not know where I could fit in.

**Dinsdale:** You are related to the MacGuigans.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, there are two further questioners and then the last time I will invite your comments from the floor before we adjourn. Mr. Allmand.

**Allmand:** Mr. Chairman, this question could be asked to Mr. Nabess or Mrs. Deschambault.

In some areas in the North—maybe in the Northwest Territories—I understand that the companies and the government that go in there to develop adopt a policy of a certain percentage of the work force must come from the native peoples, either the Eskimos, the Indians or even the Metis. I wonder if in these areas where there is a new town, a new mining development going forth, are there any such laws? I was going to ask you if you thought it was good to have such laws. I would say that a company goes into the North to develop an area, opens up a new town, a new mine and there are Indian and Metis people living, do you think it would be a good idea for the government to oblige those companies to hire in their work force a certain percentage of the native peoples, Indians, Eskimos and Metis? Do you think that is a good idea? I also want to know whether you have that information.

**Deschambault:** I think it should be made compulsory by the government for any industry that goes into the North where the Indian people live. They should have a chance first of getting work in these companies that do come. If it were something the government said they had to do, then they would do it. It certainly would help the economy of the Indian people.

**Nabess:** I think when big corporations go into these areas to exploit the various untapped resources, the people living in these areas more or less own this land and these big corporations should give them the money, never mind asking them to work, because they can own it.

**Allmand:** I have a further question. Do you think the Indians and the Metis want to work or do they rather just get money? I mean, do they want to work in the industry?

### [Interprétation]

**Mme Deschambault:** Oui, je voulais parler des Métis français. Il se passe quelque chose maintenant et je ne crois pas que je pourrais me joindre aux Québécois parce que mon ancêtre est Écossais, et je ne vois donc pas où je pourrais me placer.

**M. Dinsdale:** Vous êtes parente des MacGuigan.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, il y a deux autres membres qui désireraient poser des questions, après quoi j'inviterai pour la dernière fois des commentateurs du parquet, avant que nous levions la séance. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur le président, je pose cette question à M. Nabess ou à Mme Deschambault.

Dans certaines régions du Nord, peut-être dans les Territoires du Nord-ouest, je crois que les sociétés et les gouvernements qui s'y rendent pour faire de l'aménagement adoptent une politique en vertu de laquelle un certain pourcentage de la main-d'œuvre doit être recrutée parmi les autochtones, c'est-à-dire les Esquimaux, les Indiens ou même les Métis. Je me demande si, dans ces régions, il y a de telles lois? J'allais vous demander si vous croyiez qu'il était bon d'avoir de telles lois. Si une société se rend dans le Nord et crée un nouveau village ou ouvre une nouvelle mine dans une région où vivent des Indiens et des Métis, croyez-vous que ce serait une bonne idée que le gouvernement oblige ces sociétés à embaucher un certain pourcentage de leur main-d'œuvre parmi les autochtones, c'est-à-dire les Indiens, les Esquimaux et les Métis? Croyez-vous que ce soit une bonne idée? Je voulais également savoir si cela se fait ici.

**Mme Deschambault:** Je crois que le gouvernement devrait le rendre obligatoire pour une industrie qui s'en vient dans une région du Nord où vivent des Indiens. Ceux-ci devraient être les premiers à pouvoir obtenir un emploi au service de ces sociétés. Si le gouvernement décidait qu'elles devaient agir ainsi, elles devraient se conformer. Une telle mesure aiderait certainement l'économie du peuple indien.

**M. Nabess:** Les gens qui vivent dans ces régions sont plus ou moins propriétaires de cette terre et je crois que, lorsque les grosses sociétés s'y rendent pour aller y exploiter diverses ressources vierges, ces sociétés devraient leur donner de l'argent, sans égard à la question de les embaucher, parce qu'ils sont en fait les propriétaires.

**M. Allmand:** J'ai une autre question à poser. Croyez-vous que les Indiens et les Métis veulent travailler ou préféreraient-ils simplement obtenir l'argent? Autrement dit, veulent-ils travailler dans l'industrie?

[Text]

Mr. Nabess: I could ask you that question.

Mr. Allmand: Would they rather work? According to Mrs. Deschambault, she thinks they should, but I wonder whether the majority would like to continue in their own life and receive grants or money because of the fact that the company is coming into the area or would the majority like to work in these jobs? I get the impression from you that they would not like to take on these jobs, but that they would like to get extra money and stay in their own way of life.

Mr. Nabess: I think if they want to work they should be allowed to and if their livelihood is bothered in any way then they should be compensated for it. I do not think anybody should be forced to work. Let us face it, they are telling people not to work nowadays, so how come we should ask them to work?

Mr. Osler: I have one question, Mrs. Deschambault brought up an interesting reference to pollution and the respect of native peoples for the land in which they live. I think you did. If you did not, then Mr. Nabess did.

Mr. Hogarth: Yes, Mrs. Deschambault did.

Mrs. Deschambault: Yes.

Mr. Osler: Under the present Constitution there is a difficulty. Natural resources are owned by the province and are legislated on by the province, but from the way you spoke it was almost as if you could approach this from the point of view of good health and well-being of the people as a whole and the nation as a whole. Would you like to see in the Constitution something written to the effect that while the provinces may have the right to develop the land, they have to meet certain standards so they cannot pollute the land and ruin the life of the people who live there and of all Canadians?

Mrs. Deschambault: This was my thinking in that statement. The federal government should look after this so the provinces will not become polluted and that it is looked after by the government body.

Mr. Osler: On behalf of all the people of Canada.

Mrs. Deschambault: On behalf of all the people in Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Cameron. After Senator Cameron has spoken I will invite some comments from the floor.

[Interpretation]

M. Nabess: Je pourrais vous poser cette question.

M. Allmand: Préféreraient-ils travailler? Deschambault croit qu'ils devraient, mais je ne demande si la majorité aimerait continuer sa propre vie et recevoir des subventions ou de l'argent parce que la société se rend dans cette région, ou la majorité aimerait-elle y travailler? D'après ce que vous m'avez dit, j'ai l'impression qu'ils n'aimeraient pas prendre ce travail, mais qu'ils aimeraient obtenir de l'argent pour poursuivre leur propre mode de vie.

M. Nabess: Je crois que, s'ils veulent travailler, on devrait le leur permettre et que, si leur mode de vie est dérangé de quelque façon, on devrait leur fournir une compensation. Je ne crois pas qu'on devrait obliger qu'ils aient à travailler. On dit aux gens de ne pas travailler de nos jours. Pourquoi donc devrait-on leur demander de travailler?

M. Osler: J'ai une question à poser. Mme Deschambault a parlé de la pollution et du respect des terres autochtones pour la terre où ils vivent. Je crois que vous l'avez dit. Si ce n'est pas vous, c'est M. Nabess.

M. Hogarth: Oui, c'est Mme Deschambault.

Mme Deschambault: Oui.

M. Osler: La Constitution actuelle présente une difficulté. Les ressources naturelles appartiennent aux provinces et sont soumises aux lois des provinces. Mais, d'après votre façon de parler, il s'agirait tout simplement d'envisager cette question du point de vue du bien-être des gens en général et de l'ensemble du peuple. Aimerez-vous insérer dans la Constitution une disposition prévoyant que, bien que les provinces aient le droit d'aménager les ressources, elles doivent en faire à certaines normes qui les empêcheraient de polluer la terre et de ruiner la vie des gens qui y vivent et de tous les Canadiens?

Mme Deschambault: C'est ce à quoi je pensais quand j'ai fait ma déclaration. Le gouvernement fédéral devrait voir à ce que les provinces ne soient pas polluées et que ce soit le gouvernement qui s'en occupe.

M. Osler: Au nom de l'ensemble du peuple canadien.

Mme Deschambault: Au nom de l'ensemble du peuple canadien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Cameron. Après les questions du sénateur Cameron, j'invite l'auditoire à faire ses commentaires.



e.]

ator Cameron: Mr. Chairman, my first word is a  
ment rather than a question. We have had an  
ple this morning of two people representing the  
n and Metis people who are very articulate. They  
expressed themselves very well and I am sure  
sof you must have been as impressed as I have  
in the last two years in particular when young  
n and Metis people have been using the media  
ffectively, radio and television, and have been  
r a first-class account of themselves on the  
ams with which they have to deal. I venture to  
is is one of the most encouraging developments  
le seeing in relation to correcting some of the  
tes that have been made in connection with the  
ng of the so-called Indian problem.

f Indians are beginning, as a result of better  
cion, to throw up competent leadership who can  
rs the aims and aspirations of the Indian people  
completely different manner than what was the  
even 10 years ago. I think this is very encour-

re are two people in particular who have been  
y prominent. One is Harold Cardinal and the other  
De Courchesne. In Harold Cardinal's book which  
ry well written, he makes a plea which I think is  
eistic and I would like to get the witnesses'  
s on this. This is really a plea to go back to the  
it was. It is true that he asks for more  
cion, more training, job training, and so on, but  
er-all philosophy is to go back and develop a  
e Indian identity. I wonder if the witnesses  
with that philosophy or do they see the solution  
problem as something different to that?

Mr. Nabess: I do not believe in going back, but I  
we should go forward and try to get that  
position.

Mr. Deschambault: I do not believe in Mr. Cardi-  
ttitude either. I do not think we have to go  
k. We have to go ahead, but also with the proud  
ite of being part Indian, being recognized as what  
a: and having equal opportunities that the other  
p have in Canada.

ator Cameron: What steps are your people taking  
ceive that equal opportunity?

Mr. Nabess: Talking to you right now.

ator Cameron: Pardon.

Mr. Nabess: Talking to you right now.

### [Interprétation]

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, mes  
premiers mots seront plutôt un commentaire qu'une  
question. Nous avons eu un exemple ce matin de deux  
personnes qui ont bien représenté les Indiens et les  
Métis. Ils se sont très bien exprimés et je suis certain  
que la plupart d'entre vous ont été aussi impressionnés  
que je l'ai été au cours des deux dernières années, en  
particulier lorsque les jeunes Indiens et Métis se sont  
servis des organes d'information très efficacement, de  
la radio et de la télévision et ont su très bien exposer  
les problèmes auxquels ils font face. J'ose dire que  
c'est un des événements les plus encourageants que  
nous ayons eus dans cet effort de corriger certaines des  
erreurs qui ont été faites dans les façons de régler le  
prétendu problème indien.

Par suite d'une meilleure éducation, les Indiens  
commencent à produire des chefs de file compétents  
qui peuvent exprimer les objectifs et aspirations du  
peuple indien d'une façon complètement différente de  
celle utilisée il y a même 10 ans. Je crois que c'est très  
encourageant.

Deux personnes ont su se distinguer en particulier:  
Harold Cardinal et Dave Courchesne. Dans son livre  
qui est très bien écrit, Harold Cardinal présente un  
plaidoyer que je crois irréaliste et j'aimerais obtenir  
l'opinion des témoins sur cette question. C'est en fait  
un plaidoyer pour revenir à la vie d'autrefois. Il est  
vrai qu'il demande plus d'éducation, plus de forma-  
tion, et ainsi de suite, mais sa philosophie générale est  
de revenir en arrière et d'établir une identité distincte  
pour les Indiens. Je me demande si les témoins sont  
d'accord avec cette philosophie, ou envisagent-ils une  
solution différente au problème?

M. Nabess: Je ne crois pas au retour en arrière, mais  
plutôt que nous devrions aller de l'avant et essayer  
d'obtenir cette reconnaissance.

Mme Deschambault: Je ne crois pas non plus à la  
philosophie de M. Cardinal. Je ne crois pas que nous  
devrions revenir en arrière. Nous devons aller de  
l'avant, mais aussi avec la fierté d'être d'ascendance  
indienne, d'être reconnus pour ce que nous sommes et  
d'avoir des chances égales à celles dont jouissent les  
autres gens au Canada.

Le sénateur Cameron: Quelles mesures vos gens  
prennent-ils pour en arriver à ces chances égales?

M. Nabess: La discussion que nous sommes en train  
d'avoir.

Le sénateur Cameron: Pardon?

M. Nabess: La discussion que nous sommes en train  
d'avoir.

[Text]

Senator Cameron: That is a good answer.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I would now invite any further comments from the floor. There are several young men here who would like to comment. Would you give your name please first.

Mr. Ron Johnston: I have two questions, the first is directed to Mr. Nabess and Mrs. Deschambault and the second one is directed to any member of the Committee.

Everything that you have outlined for your Constitution changes, I find myself agreeing with except the languages. You said you would like to have the Indian language taught in school, but it seems to me that across Canada we have many different Indian languages. On the West Coast we have the Rocky Mountain Tribe that would speak the Indian language with their own variation. We have the Plains Indians that would speak with their variation. Here in the North we have the Woodland Cree, and then all the way across Eastern Canada. These variations may be slight, but when they are added up together do they not make quite a few? In order to teach these, you are going to have to either combine them into one major language or just teach them separately.

Mrs. Deschambault: That was written into my brief. I guess I should have explained it more in the brief, but that is exactly what I meant. There are different Indians who have different languages within that area. If they want to continue to teach their children how to speak their own language they should have it done in their school system. Here we have the Cree, so we will teach them the Cree, and as you pointed out, in British Columbia they have their own language. This is fine, they can teach their children that because now they are losing their language. We are trying to teach our children to talk their own language and they cannot. They go to school and it is all either French or English. What they stress now is French as the second language.

Mr. Johnston: On the same question, once you start teaching an Indian language in your own schools, will you not then have to teach the other minority languages? Will you not have to teach Ukrainian that has been here for a long time, German, Polish, Portuguese? Will you not have to bring all of these in, then?

Mrs. Deschambault: I think they are already doing that. I think you have the Ukrainians who are trying to do this already. They have it in the system, I think, and they are trying to take it into the university now.

[Interpretation]

Le sénateur Cameron: C'est une bonne réponse.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, j'inviterais maintenant l'assistance à faire des commentaires. Il y a plusieurs jeunes gens qui aimeraient en faire. Voudriez-vous d'abord nous donner votre nom.

M. Ron Johnston: J'ai deux questions à poser. La première est adressée à M. Nabess et Mme Deschambault et la seconde, à tout membre du Comité.

Je suis d'accord avec tout ce que vous proposez comme changements à la Constitution, sauf la question des langues. Vous avez dit que vous aimeriez qu'on se serve de la langue indienne comme langue d'enseignement, mais il me semble qu'à travers le Canada nous avons de nombreuses langues indiennes différentes. Sur la côte Ouest, nous avons la tribu des Montagnes Rocheuses qui parlerait l'Indien avec sa propre variation. Nous avons les Indiens des Plaines qui parleraient avec leur variation. Ici, dans le Nord, nous avons les Cris des bois et partout dans l'Est du Canada. Ces variations peuvent être négligeables, mais lorsqu'on les réunit, n'y en a-t-il pas beaucoup? Pour enseigner ces langues, vous devez les combiner en une seule langue ou simplement les enseigner séparément.

Mme Deschambault: J'en ai parlé dans mon rapport. J'aurais peut-être dû en parler davantage dans mon mémoire, mais c'est exactement ce que je voulais dire. Il y a divers Indiens qui parlent des langues différentes. S'ils veulent continuer à enseigner à leurs enfants à parler leur propre langue, ils devraient le faire dans leurs écoles. Ici, nous avons le Cri, et nous leur enseignerons donc le Cri. Comme vous l'avez dit, les Indiens de la Colombie-Britannique ont leur propre langue. Parfait, ils l'enseigneront à leurs enfants pendant qu'ils sont maintenant en train de la perdre. Nous essayons d'enseigner à nos enfants à parler leur propre langue, et ils ne peuvent le faire. Quand ils vont à l'école, on leur enseigne tout en français ou en anglais. Nous insistons maintenant sur le français comme langue seconde.

M. Johnston: Ainsi, une fois que vous aurez commencé à enseigner une langue indienne dans les écoles, ne devrez-vous pas alors enseigner les autres langues des minorités? Ne devrez-vous pas enseigner l'ukrainien, l'allemand, le polonais, le portugais? Ne devrez-vous pas alors enseigner toutes ces langues?

Mme Deschambault: Je crois qu'on le fait déjà. Je crois qu'il y a des Ukrainiens qui essaient déjà de le faire. Ils l'ont incorporé à leur système, je crois, et ils essaient de faire la même chose au niveau universitaire.

[ite]

**M. Johnston:** Now for my second question and this open to any Committee member. As you know, as tomorrow in Manitoba, the age of majority is 18. I wonder if this age of majority act, as it is in Manitoba in many other provinces, will it be taken into the Constitution? Will there possibly be a lowering of voting age and the drinking age?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps, gentlemen, I could answer that by saying the federal government has already lowered the age for the next general election to 18, but it would also be possible, I think, for it to be written into the Constitution that the age of majority in all the provinces across the country would be 18. As it is now, each province makes this decision on its own. The Province of Ontario, for example, in which I live, has not reduced the majority age. It is still for all purposes, including provincial elections, 21. That could be written into the Constitution.

**M. Johnston:** It seems to me, if it is not written in the Constitution, because I am 18 years old and I live in Manitoba I can vote. In Manitoba I am a legal adult, but if I moved to Ontario, what would happen to me?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In Ontario you are still legally an infant.

**M. Vieira** has a comment.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I now will invite Mr. Vieira to make his comments.

**M. Vieira:** I would like to comment on Mr. Nabess' phrase on the Senate. He felt the Senate should be abolished. Last year we went into considerable detail on this and it was general opinion that, as the Senate is unwieldy, it should be abolished.

One of the reasons was that we are paying these senators \$15,000 a year for something that already has been done in most cases. They rectify all the laws passed through the House of Commons and, in the event that they do not rectify them, it goes to the House. So what in effect have they done? Nothing. They check the laws, but they have already been checked in the Commons three times and passed. Then it goes to the Senate. The Senate checks it three times, something which already has been done and if they do not feel it is right it goes to the House. So what have they done. They do other heavy work, like divorce cases for Quebec and this kind of thing.

### [Interprétation]

**M. Johnston:** J'adresse ma seconde question au Comité. Comme vous le savez, à compter de demain, l'âge de la majorité sera de 18 ans au Manitoba. Je me demande si cette loi concernant l'âge de la majorité, qu'on rencontre au Manitoba et dans de nombreuses autres provinces, sera incorporée à la nouvelle Constitution? Y aura-t-il une possibilité de réduire l'âge pour voter et l'âge pour boire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, peut-être pourrais-je répondre à cette question en disant que le Parlement fédéral a déjà réduit l'âge pour la prochaine élection fédérale à 18 ans, mais je crois qu'il serait également possible qu'on stipule dans la Constitution que l'âge de la majorité dans toutes les provinces du pays serait de 18 ans. Actuellement, chaque province prend sa propre décision. L'Ontario, par exemple, où je vis, n'a pas réduit l'âge de la majorité. Il est encore à toutes fins, y compris les élections provinciales, de 21 ans. On pourrait l'incorporer à la Constitution.

**M. Johnston:** Je crois qu'on devrait l'incorporer. Une personne de 18 ans vivant au Manitoba peut voter. Au Manitoba, je suis un adulte en vertu des lois, mais, si je déménage en Ontario, que m'arrive-t-il?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** En Ontario, vous êtes encore légalement un enfant.

**M. Vieira** a un commentaire à faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je demanderais maintenant à M. Vieira de faire ses commentaires.

**M. Vieira:** J'aimerais commenter la dernière phrase de M. Nabess au sujet du Sénat. Selon lui, les sénateurs devraient être élus. L'année passée, nous avons étudié cette institution avec beaucoup de minutie et l'opinion générale était la suivante: le Sénat, dans sa forme actuelle, devrait être aboli.

Une des raisons que nous a poussés à exprimer cette opinion est le fait que les sénateurs gagnent \$15,000 par an pour un travail qui a déjà été effectué dans la plupart des cas. Le Sénat peut modifier les lois qui ont déjà été adoptées à la Chambre des communes et s'ils ne le font pas, ces lois sont alors promulguées. On peut par conséquent se demander quel travail positif le Sénat a fait? Aucun, en fait. Les sénateurs étudient les lois qui ont déjà été étudiées à la Chambre des communes, qui ont été présentées trois fois et adoptées. Le même processus se répète au Sénat. Ce dernier s'occupe également d'une autre sorte de travail, notamment les cas de divorce pour Québec, etc.



## [Text]

**Senator Cameron:** We do not handle the divorces any more.

**Mr. Vieira:** What do you do then?

**Senator Fergusson:** We are listening to you right now.

**Mr. Vieira:** My point is that we do not need these people. We can spend this money on some other kind of development, medicare for instance. Why not abolish this, have a smaller type of committee, or elect them. The Canadian people have nothing to do with the election of these people, I believe they are picked by the government. They do not speak for the Canadian people as a whole, they speak for the government. If it is done it should be done by the Canadian people, as perhaps is done in the States, or else be abolished altogether. What is the use of it? That is my point.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, before I ask the Committee members for a comment on that I will just see if there are any further comments in the audience on the Indian and Metis question. I know several of you want to make comments on other broader issues.

Do you want to comment on the Indian and Metis question?

**Mr. Edward Head (Vice-President, Metis Federation, Thompson Local):** Yes, I would like to comment on what Mr. Osler said about the Metis people.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That was Mr. Allmand.

**Mr. Head:** He asked if they would work? Yes, there is a lot of us that will work, if we are given a chance. We are given a chance as long as you guys are looking, but when you turn around and go back to your office we have to work for the Whiteman. We are the guys that have to stay here and work for them, and we have to work twice as hard as the guy that has the white blood. We have not, I am a machine operator, I have been operating for 12 years, I do not have to prove myself any more. I have done so to the Whiteman already in that one company I work for. But there are a heck of a lot more people who have to prove themselves.

## [Interpretation]

**Le sénateur Cameron:** Nous ne nous occupons pas des cas de divorce.

**M. Vieira:** Que faites-vous alors?

**Le sénateur Fergusson:** Nous vous écoutons.

**M. Vieira:** Je veux dire que nous n'avons pas besoin de sénateurs. Nous pouvons dépenser l'argent que nous leur versons à des programmes comme celui de l'assurance-médicale. Pourquoi ne pas abolir le Sénat tel que nous le connaissons actuellement, le réduire à un petit comité ou élire les sénateurs? En fait, le peuple du Canada n'élit pas les sénateurs, c'est le gouvernement qui les choisit. Ils ne parlent donc pas pour le peuple canadien dans son ensemble, mais bien pour le gouvernement. Il faudrait un Sénat qui est vraiment représentatif de la population, comme c'est le cas aux États-Unis, ou bien il faudrait pas avoir de Sénat du tout.

**Des voix:** Oui.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, avant de demander aux membres du Comité leurs commentaires à ce sujet, j'aimerais savoir si certaines personnes de l'assistance désireraient faire des commentaires sur la question des Indiens et Métis. Je sais que certains d'entre vous voudraient en faire sur des sujets d'autres questions beaucoup plus générales.

Voulez-vous faire des commentaires au sujet de la question des Indiens et des Métis?

**M. Edward Head (Vice-président, Fédération des Métis, groupe de Thompson):** Oui, j'aimerais faire des commentaires au sujet de ce que M. Osler a dit concernant le peuple des Métis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il s'agissait de M. Allmand.

**M. Head:** Il a demandé s'ils travailleraient? Je veux dire que la plupart d'entre nous aimerait travailler pourvu qu'on nous en donne la possibilité. Nous pouvons travailler quand vous qui faites partie du gouvernement vous occupez de la question, mais c'est que vous retournez à Ottawa, nous devons travailler avec les blancs. Je dois vous dire que nous devons travailler deux fois plus fort que les blancs. Je suis un opérateur de machine moi-même et je travaille depuis 12 ans. Je ne dois plus prouver mes capacités. Mais il y en a beaucoup qui doivent le faire.

[re]

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you much, Mr. Head. Are there any further comments on the Indian or Metis question?

**M. Rowland** has a brief question to ask and then we will make a few comments on the general issues.

**M. Rowland:** This will be brief, Mr. Chairman. I know the answer to my question already but I would like to have it for the record. Why are the two classes who have presented briefs to us not willing to put their future to a general statement of the rights of individuals in the country? Why do they make some specific mention made of Indians and Metis ancestry in the Constitution rather than relying upon a general Bill of Rights which would apply to all Canadians?

**M. Deschambault:** I do not think I am familiar with this general Bill of Rights that you are talking about. Could you elaborate?

**M. Rowland:** There is a proposal that there be included in a new Canadian Constitution a Bill of Rights which would set out, so that all people could rely on and the courts could act upon it, the rights of every citizen of Canada—the right to freedom of speech and so forth. We had reference earlier to a suggestion of a right of equality of opportunity in employment and education and other areas. With that kind of a Bill of Rights in a new Constitution would you still consider it to be necessary for the Constitution to make specific reference to the Indian and Metis people and their aboriginal rights and, if so, why?

**M. Nabess:** On your question as to whether we think it should be written in, we believe that whenever we are in a position like the Indians and the Metis, it has to be written down because you always hear people talking about Indian givers and unless it is written down it could be like it is now, over 400 years after the Whiteman landed in North America.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, ladies and gentlemen, on behalf of the Committee, I know on behalf of you all, I would like to thank M. Deschambault and Mr. Nabess for their fine presentations to us. Thank you.

**Le sénateur Cameron** would like to comment on Mr. Nabess's question regarding the Senate.

### [Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, monsieur Head. Y a-t-il d'autres commentaires au sujet des Indiens et des Métis?

**M. Rowland** a une brève question à poser, après quoi nous entendrons des commentaires sur les questions plus générales.

**M. Rowland:** Je ne poserai qu'une courte question, monsieur le président. Je crois déjà connaître la réponse à cette question, mais j'aimerais que cette réponse figure au compte rendu. Pourquoi les deux témoins qui nous ont présenté les mémoires ne sont-ils pas prêts à accepter que le document prévoyant la garantie de leurs droits individuels soit un document qui vaille également pour l'ensemble de la population de notre pays? Pourquoi vouloir mentionner spécialement les Indiens et les Métis dans le texte de la Constitution plutôt que d'y inclure une charte des droits de l'homme qui s'appliquera à tous les Canadiens?

**Mme Deschambault:** Je ne sais pas exactement de quoi vous voulez parler quand vous parlez de cette charte des droits de l'homme. Pourriez-vous me donner quelques détails à ce sujet?

**M. Rowland:** Il est question d'inclure dans une nouvelle Constitution canadienne une charte des droits de l'homme qui garantirait les droits de tous les citoyens du Canada, notamment le droit de liberté de parole, etc. Nous avons entendu parler plus tôt du droit à l'égalité d'opportunité pour ce qui est de l'emploi, de l'éducation, etc. Si une telle charte des droits de l'homme était incluse dans la nouvelle Constitution, estimez-vous qu'il serait nécessaire de mentionner spécialement les Indiens et les Métis et plus particulièrement leurs droits aborigènes? Pourquoi, alors?

**M. Nabess:** Nous estimons qu'étant donné la situation dans laquelle nous sommes, Indiens et Métis, ces dispositions devraient être établies par écrit, sans quoi la situation ne serait pas meilleure que celle qui prévaut actuellement, 400 ans après l'arrivée des blancs sur notre territoire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie. Mesdames et messieurs, au nom du Comité et au nom de vous tous, j'aimerais remercier Mme Deschambault et M. Nabess pour leurs bonnes présentations. Je vous remercie.

Le sénateur Cameron aimerait exprimer son opinion au sujet de la question soulevée par M. Vieira au sujet du Sénat.

## [Text]

Senator Cameron: Thank you, Mr. Chairman. First of all, let me say that this has been one of the most refreshing sessions I have sat in for a long time and I would like to congratulate the young people who have participated vigorously and with credit to themselves.

May I say just a word or two about the Senate, this much maligned and misunderstood institution of which I have the honour to be a part. I would like to say to Mr. Vieira that he may have read in the papers early in the summer that there was a committee appointed under the leadership of Mr. Tom Beaupré, a distinguished industrialist, to look into the salaries and allowances of members of Parliament and the Senate. They prepared a long questionnaire, which some of my colleagues threw in the wastebasket. But one day when I had nothing else to do, which is something rare with me, I thought I would fill out that questionnaire. It asked for a breakdown of how we spend our time, how much it costs us, and I was able to confirm something which I am sure you will hardly believe. Apart from income tax entirely, it costs me more to live and work in Ottawa than the Senate pays me. That is one thing. But I did not go to the Senate because I expected to make any money out of it. I could have made five times the money by not being in the Senate, and many other Canadian people in public life, many of those around this table, could be in the same category today. I think I can speak for the House of Commons and the Senate when I say that the people who are there make a big sacrifice because they believe that they can give some service to their fellow Canadians. You should keep that in mind.

As far as the Senate is concerned, I think it might reassure you a bit, Mr. Vieira, to realize that many of the Senators thoroughly believe that the Senate should be reformed too. We have made some very temporary palliations. We fixed an age limit at 75, which should have been done long ago. The only question is that maybe it should be 70. But the Senate does a lot more than it is given credit for. And do not believe everything you hear in the news media and by TV commentators. A lot of the people who comment on what goes on in Parliament deplore the fact that on some particular day 60 members of the House of Commons were not in their seats. They could have been much better employed where they were, listening to some of their constituents, working on a paper, or working with some civil servant to get some justice for the community. That is one thing. A very misleading impression has been given out in Canada by the media as to what both the Senate and the House of Commons does.

The other thing I think you should remember is that the Senate was originally conceived to defend minority rights. I can assure you that the two people we had

## [Interpretation]

Le sénateur Cameron: Je vous remercie, monsieur président. J'aimerais dire tout d'abord que séance a été une des plus agréables à laquelle j'ai assisté depuis longtemps et j'aimerais féliciter les jeunes qui ont participé avec un tel enthousiasme et qui est tout à fait louable.

J'aimerais commenter quelque peu l'institution du Sénat, à laquelle on prête de si mauvaises intentions. On ne comprend si peu et dont j'ai l'honneur d'être membre. M. Vieira doit certainement se souvenir d'avoir lu dans les journaux au début de l'été dernier que le comité sous la direction d'un industriel distingué, M. Tom Beaupré, a été nommé afin de s'occuper des traitements et des allocations des députés et sénateurs. Ce comité a rédigé un long questionnaire que certains de mes collègues ont jeté au panier. Quant à moi, un jour où je n'avais rien d'autre à faire, ce qui ne m'arrive pas souvent, j'ai répondu aux différentes questions de ce questionnaire. Celui-ci comprenait des questions concernant l'emploi de notre temps, les frais que nous occasionne et j'ai été à même de confirmer quelque chose que vous croirez peut-être difficile à croire. En dehors de l'impôt sur le revenu, il me coûte plus cher de vivre et travailler à Ottawa qu'il ne me rapporte. C'est une chose. Mais je n'ai pas allé au Sénat parce que j'attendais de faire quelque chose de là. Je pourrais en faire cinq fois plus dans un autre endroit. Beaucoup de gens de la vie publique canadienne sont dans la même situation. Je crois pouvoir parler au nom de la Chambre des communes et du Sénat quand je dis que les députés et les sénateurs font de gros sacrifices en acceptant de servir le pays. Ils estiment qu'ils peuvent mieux servir les intérêts de leurs concitoyens. Ils devraient s'en souvenir.

En ce qui concerne le Sénat, je crois pouvoir rassurer, monsieur Vieira, et vous dire que de nombreux sénateurs estiment que cette institution doit être renouvelée. Nous avons fait quelques changements temporaires: nous avons fixé la limite d'âge à 75 ans, ce qui aurait dû se faire il y a longtemps. On peut se demander si en fait la limite d'âge ne devrait être de 70 ans. Je dois dire cependant que le Sénat accomplit une tâche beaucoup plus importante qu'on ne lui donne crédit. Et ne faut pas non plus croire tout ce qu'on entend par les médias et les commentateurs. Un jour, par exemple, 60 membres de la Chambre des communes n'étaient pas présents. Ils auraient pu être beaucoup mieux employés à écouter les plaintes de certains de leurs électeurs, à rédiger un document, à travailler avec quelques fonctionnaires en vue du bien de la communauté. C'est un fait que les organes d'information ont donné une impression fort peu exacte du travail accompli par les sénateurs et les députés.



[Cite]

as witnesses this last time will have a great deal of  
 port for their aspirations in the Senate. I mention  
 le things as a few of the things that this much  
 signed body does not get credit for doing.

ght now we are sitting here listening to you today.  
 h gives real meaning to the term "participatory  
 eracy". It gives you a chance to say what you  
 it gives people from one end of the country to  
 ether to say what they like, and I think that is  
 e. I hope that as young people you will become  
 d active in participating in public life.

ce of the things that I have deplored for years, and  
 d not want to be making a speech, is that people  
 rt about politics until about a month before  
 on time, when then they get all steamed up, and  
 e after elections they go back and forget about it.  
 have problems that you can do something about,  
 s you have been studying this Constitution in this  
 oom. This is the kind of thing that you should be

Ma talked about the Senate doing nothing because  
 ouse of Commons had passed a bill three times,  
 it came to the Senate and had to go through the  
 gain. Without reflecting on the Commons in any  
 y can think of numerous bills where, because the  
 ors had more time and were not under the same  
 res that members in the Commons have been,  
 ave improved much of the legislation.

joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you,  
 or Cameron. Ladies and gentlemen, we have one  
 speaker from the audience.

Blain Johnston (President, Chamber of Com-  
 ): Mr. Chairman, there are several points that  
 come to mind with regard to the Constitution.  
 e Constitution must define minority cultural mat-  
 s. I am thinking for example of such areas as the  
 ulin, Ethelbert, Sifton area of Manitoba whose  
 tion is approximately 65 to 70 per cent Ukrai-  
 n. These people have a tremendous cultural back-  
 ul. Are we to deny them the opportunity of de-  
 ing this in its true nature? Then, again, if we  
 polyculturalism to creep in through our consti-  
 tical or our social approach, do we not run the risk  
 haps balkanization of our whole country as we  
 rious segments go off in their own particular  
 rich. No one would deny to anyone or any cul-  
 e benefit of that past culture, but if we pay too  
 el service to the overdevelopment of it we may  
 e in years ahead find ourselves striving one  
 the other on strictly cultural grounds.

### [Interprétation]

Il faudrait aussi vous souvenir que le Sénat a été  
 conçu à l'origine pour défendre les droits de la mi-  
 norité. Je puis vous assurer que la plupart des sé-  
 nateurs comprennent et appuient les aspirations des  
 témoins que nous avons écoutés. Personne ne com-  
 prend véritablement ce qu'est le Sénat et la tâche qu'il  
 accomplit.

Pour le moment, nous sommes venus ici pour  
 écouter ce que vous avez à nous dire, et nous ap-  
 pliquons de cette façon un des principes de la dé-  
 mocratie de participation. J'espère que les jeunes parti-  
 ciperont de plus en plus activement à la vie publique.

Depuis des années je déplore le fait que l'on ne s'oc-  
 cupe de la politique que quelques mois avant  
 l'élection. J'estime que la population devrait étudier  
 les problèmes. Elle pourrait ainsi y apporter une so-  
 lution. N'est-ce pas cela que vous avez fait au sujet de  
 la Constitution dans cette salle de classe?

Vous dites que le Sénat ne fait aucun travail positif  
 étant donné qu'il recommence en fait le travail qui a  
 été fait à la Chambre des communes pendant les trois  
 lectures des projets de loi avant leur adoption. Sans  
 vouloir jeter le discrédit sur la Chambre des communes  
 en aucune façon, je puis vous citer l'exemple de nom-  
 breux projets de loi qui ont été modifiés à leur avan-  
 tage, étant donné que les sénateurs ont pu les étudier  
 plus à leur aise que les députés et sans être soumis aux  
 mêmes pressions qu'eux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie,  
 monsieur le sénateur. Mesdames et messieurs, nous  
 avons encore une personne qui désirerait prendre la  
 parole.

Le docteur Blain Johnston (Président de la Chambre  
 de commerce): Monsieur le président, il y a différentes  
 questions qui me sont venues à l'esprit en ce qui con-  
 cerne la Constitution. La Constitution doit définir cer-  
 taines question d'ordre culturel pour les minorités. Je  
 pense par exemple à des régions telles que celles de  
 Dauphin, Ethelbert, Sifton au Manitoba, où la popu-  
 lation se compose d'environ 65 à 70 p. 100 d'Ukrai-  
 niens. Cette population possède un héritage culturel de  
 grande importance. Doit-on les priver de la possibilité  
 de développer cet héritage? Par contre, si nous per-  
 mettons que la Constitution ou notre société soient  
 influencées par toutes ces cultures différentes, ne  
 devons-nous pas craindre une division excessive de  
 notre pays du point de vue culturel? Personne ne vou-  
 drait priver aucun citoyen de puiser à sa culture. Ce-  
 pendant, si une telle attitude est poussée à l'extrême, il  
 se peut fort bien que dans les années à venir, cela crée  
 des antagonismes dû à des raisons uniquement cultu-  
 relles.

[Text]

I think a feature that the federal government in its role, and the Constitution in its verbiage, should look to is the fact that increasingly we are seeing more and more plans of various natures evolve in this country that may be mediated or carried out by provincial governments but under federal declaration are to be portable, are to give the Canadian citizen, whether he moves to Newfoundland or to British Columbia, the opportunity of transfer. I think that the federal government must look very, very closely to see if this is really so.

The first two provincial responsibilities that I would place in this category that come to mind are education and medical health services. Are these things really portable, or are they very, very divergent on a regional basis? We see increasingly the necessity for government on a municipal level to pick up the package of responsibility with regard to more and more programs that are being sent back from a senior government level — most often federal but sometimes provincial. This is your responsibility. I think that in all fairness we must therefore look to some wordage in the Constitution which will allow a certain strength to those municipalities in carrying out these responsibilities. I speak very firmly to an increasing necessity for strength in municipal government and for allotment of funds from senior governments to support this. And we cannot place responsibility without giving the means to carry out such a responsibility.

I think that we all, as Canadians, have some very strong thoughts with regard to our natural resources. I think that this is of great importance. I feel that all our resources—our lumber, our minerals and, particularly, our water—are terribly important to us. I think that we must guard these very jealously. I do feel that we must take an open attitude to the sale or the potential of these resources. I speak very freely on the sale of hydro electric power, natural gas and things of this nature. What we do with these resources must at all times take into very strong consideration the mood and feeling of the Canadian people. This is our whole future as I personally see it.

And if I may take some last few moments, I was under a misapprehension when Mr. Vieira spoke in regard to the futility of a body, which I find is now the Senate. I thought he was referring to the futility of this Committee. It is not perhaps the nicest thing to say but that same public media that Senator Cameron speaks about is already telling us across the land that this Committee really is nonfunctional and, with great difficulty, will present its illuminations, which will go into the circular file.

Therefore, in leading back to what Mr. Vieira was referring to, I would say that there is a role for the Senate. I think that we would be very, very unwise in

[Interpretation]

Je crois que le gouvernement fédéral devrait prêter une attention toute particulière au fait que de plus en plus des programmes de nature différente sont élaborés par notre pays. Ces programmes peuvent être appliqués par les gouvernements provinciaux, mais devraient pouvoir être applicables dans toutes les provinces pour ne pas nuire aux citoyens canadiens. Le gouvernement fédéral devrait s'occuper avec l'attention voulue de ce problème.

Les deux premières responsabilités provinciales que je ferais rentrer dans cette catégorie sont notamment les services d'éducation et de santé publics. Les services sont-ils transférables ou cela est-il impossible étant donné les différences entre les régions? De plus, nous voyons le gouvernement municipal prendre la responsabilité de plus en plus de programmes dont se décharge un gouvernement à un niveau plus élevé, soit le gouvernement fédéral ou provincial. Je crois par conséquent que le texte de la Constitution devrait spécifier ces nouveaux pouvoirs qui sont dévolus aux municipalités pour les diverses responsabilités qui leur ont été déléguées. Je suis en faveur d'un gouvernement municipal plus fort qui recevrait des fonds des deux autres paliers de gouvernement qui lui auraient délégué ces pouvoirs. Il est certain que nous ne pouvons donner les responsabilités sans en même temps procurer les moyens matériels d'y faire face.

Je crois que tous les Canadiens ont des idées arrêtées en ce qui concerne nos ressources naturelles. C'est un sujet de grande importance. J'estime personnellement que toutes nos ressources, nos bois, nos ressources minérales, et tout particulièrement l'eau, ont une importance vitale pour les Canadiens. Nous devons les garder très jalousement. Nous devons avoir une attitude ouverte en ce qui concerne la vente de nos ressources que l'on pourrait découvrir. Je suis pour la vente d'énergie hydroélectrique, de gaz naturel, etc. Nous devons en tout cas toujours tenir compte de l'attitude de la population en ce domaine.

J'aimerais terminer en me reportant à ce qu'a dit Mr. Vieira au sujet de la futilité d'un organisme, le Sénat. Je croyais tout d'abord qu'il parlait de la futilité de ce Comité. En effet, je sais que les moyens d'information avertissent déjà toute la population du Canada que ce Comité n'est pas pratique, et que le fruit de ses élaborations sera renvoyé aux calendes grecques.

J'aimerais dire en réponse à M. Vieira, que le Sénat a un rôle à jouer. Je crois qu'il ne serait pas sage de supprimer le Sénat; en fait, nous avons besoin des deux chambres qui se prononcent parfois l'une contre l'autre, parfois se soutiennent. Je ne crois pas que pendant que le favoritisme devrait jouer dans la

[e]

la ever to get to a point where there was not a  
e because we do need a bicameral situation where  
ve some adjudication one against the other or in  
rt, one to the other. But I do not believe that  
enate should be a system of patronage. I do not  
e that appointments to the Senate should be  
for life, whether they live to be 50 or 238. I  
that the positions in the Senate should be  
d ones. I think that the positions should be  
upon in half-lots every six years. If you are  
d to the Senate you should be there for six  
and if you are going back in the Senate you do  
your reputation as a Senator, not by any other  
. I would suggest that it be in two parts so that  
ve a reasonable opportunity of a continuation of  
ophy in action, not all Senators being elected at  
ne. At the present time I understand the Senate  
ada is made up of 72 persons. If we look to  
of electing, how do we decide? I think that  
ould certainly have to be on the time-honoured  
entation by population. For the purposes of this  
tation I would suggest that a unitary value of  
0 people be the number for which we are look-  
f a Senator. If we break this down, as we go  
the land, we will end up at the present time  
ome 55 Senators based on a presumed popu-  
in the country of mid last year of 21 million.

ould further suggest that there be added to this  
tality whereby the federal government has the  
nity of either appointing one only repre-  
e per province or per territory, or perhaps  
ting this person to an election, and that each  
lial government have the same opportunity,  
ould add 22 on to our base. I am including the  
and Northwest Territories together. This would  
t, under the present population, to a Senate of  
be we should change the population base—I do  
ow. Half of these people should be elected  
third year, all to hold office for six years. At no  
nder this proposal, would the appointees be  
an 28 per cent of the total number of Sena-  
y no means at any time would there be the  
ity of patronage ruling the roost within the  
t. And at all times the Senator would owe his  
ing existence to his ability in going back to the  
s and convincing people that he merits that job.  
ou very much.

efoint Chairman (Mr. MacGuigan): The Com-  
is indeed indebted to Dr. Johnston for these  
lpful suggestions. It is no mark of our lack of  
ec for his presentation that we do not have time  
ments from the Committee at this time on  
e said. But what he said will remain on our  
and we will consider it at our leisure. We have

### [Interprétation]

nation des sénateurs. J'estime que ceux-ci ne devraient pas être nommés à vie. Ils devraient être élus tous les six ans et réélus s'ils sont de bons sénateurs et non pour d'autres raisons. Tous les sénateurs ne devraient pas être élus en même temps, cela afin d'assurer une certaine continuité d'action et de pensée. Je crois comprendre qu'à l'heure actuelle le Sénat se compose de 72 membres. Au sujet de l'élection elle-même, elle devrait se baser sur la représentation populaire et je propose qu'un sénateur soit nommé pour 350,000 citoyens canadiens. Étant donné la population totale du Canada de 21 millions d'habitants au milieu de l'année passée, cela donnerait en tout 55 sénateurs élus.

Je proposerais en outre que le gouvernement fédéral puisse soit nommer un représentant par province ou par territoire soit proposer l'élection d'une personne de son choix; je propose que chaque gouvernement provincial ait la même possibilité, ce qui ferait donc un total de 22 sénateurs en plus des 55 sénateurs élus par la population. Le Yukon et les Territoires du Nord-ouest seraient considérés ensemble. Ainsi, nous aurions un total de 77 sénateurs pour la population actuelle du Canada. Nous pourrions évidemment modifier le nombre de citoyens contenus dans chaque tranche pour laquelle un sénateur est élu. La moitié des sénateurs devrait être élue tous les trois ans; tous devraient être en fonction pendant six ans. En aucun cas, le nombre de membres nommés ne pourrait-il excéder de 28 p. 100 le nombre total de sénateurs. Le favoritisme ne pourrait s'introduire au Sénat. Le sénateur resterait en place seulement quand il mériterait l'estime de la population. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le Comité remercie M. Johnston de ces suggestions très utiles. Nous espérons qu'il voudra bien ne pas considérer comme un manque de respect le fait que nous ne puissions donner notre commentaire au sujet de ces suggestions. Ces remarques sont inscrites au compte rendu et nous les étudierons en temps et lieu. Nous devons prendre



## [Text]

to catch a plane to the Yukon at 1:30, I know that you are waiting for lunch; so I think we will have to call this meeting to an end.

In doing so, I merely want to say that we in the Committee are very grateful to you all for coming here to participate with us in this democratic exercise. You yourselves have spoken this morning of participation and of referendums. This is not a referendum but it certainly is participation. This is the way in which we are now trying to make the Government of Canada work. We have Parliamentary committees which go around to the various parts of the country so that members can learn what other parts of the country are like and what the views of the citizens there are. This of course is an unusual committee in that it represents both the House of Commons and the Senate, this because it concerns perhaps the most basic fact of our national life, our Constitution, which really is nothing other than the future shape that our country will have.

We are very grateful to you for coming. I want to allow Mayor Campbell to say a final word before adjourning the meeting.

**Mayor Campbell:** Mr. Chairman, on behalf of the citizens I certainly thank your Committee for appearing in Thompson and taking the time to listen to our brief. I also wish to thank the young people for their interest in the proceedings of the Committee and I wish it good luck. We are very pleased to have this gathering held here today.

I think it might be of interest to the Committee that Bill Vieira is the president of the Student Council. I do not think Bill was even born in this country, and that is much more credit to him.

I might just make one other observation. We have a very progressive school system in our city here. Possibly, a good example of it is an open classroom just across the hallway. I would like members of this Committee to take a look at it. You will not disturb the children because they are used to visitors. It has eighteen classrooms under one roof, with no partitions in it. It is quite unique and something we are very proud of.

Again, I wish to thank you for coming here, and we wish you every success in your deliberations.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, just before you leave I want to thank Mrs Ingalls, the Superintendent of the School Board, for arranging the use of facilities and for her general co-operation with us. And I would like to thank you again, ladies and gentlemen, young and old, for your co-operation.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

## [Interpretation]

l'avion pour le Yukon à 1h30. Je sais que attendez le déjeuner et je pense que nous devons la séance.

Je désire vous remercier tous de la part du Comité d'être venus participer démocratiquement aux délibérations du Comité. Vous avez parlé ce matin de participation et de référendum. S'il ne s'agit pas de référendum, il s'agit bien de participation. C'est la façon dont le gouvernement du Canada travaille. Les comités parlementaires siègent dans différentes régions du pays de sorte que les membres peuvent apprendre à connaître ces régions de même que le point de vue de ses habitants. Il s'agit ici en fait d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, étant donné qu'il s'occupe de la Constitution, et par conséquent l'image qu'aura le Canada à l'avenir.

Nous vous remercions d'être venus. Je demanderai au M. le maire Campbell de dire un dernier mot avant de lever la séance.

**Le maire Campbell:** Monsieur le président, je désire remercier les membres du Comité d'être venus siéger à Thompson et d'avoir pris le temps d'entendre notre mémoire. Je vous remercie de la part des citoyens de Thompson. J'aimerais également remercier les jeunes pour l'intérêt qu'ils portent aux délibérations du Comité. Nous sommes très heureux d'avoir eu une séance ici aujourd'hui.

Je crois que le Comité aimerait savoir que Bill Vieira est le président du Conseil des étudiants. Je ne pense pas que Bill soit né au Canada et il en a plus de mérite.

J'aimerais également mentionner que nous avons un système scolaire très nouveau dans notre ville. Vous verrez de l'autre côté du vestibule 18 salles de classe sous un même toit qui ne sont séparées par aucun mur. Il s'agit en fait de quelque chose d'unique dont nous sommes très fiers. Vous pourrez jeter un coup d'oeil. Les élèves ne seront pas dérangés, j'en suis sûr, car ils sont habitués à recevoir des visiteurs.

Je désire encore vous remercier d'être venus siéger dans notre ville et vous souhaite tout le succès dans vos délibérations.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et Messieurs, avant de lever la séance, je désire remercier la surintendante de la Commission scolaire, Mme Ingalls, qui nous a permis d'utiliser les installations scolaires et qui a collaboré avec nous. J'aimerais vous remercier aussi le nouveau, mesdames et messieurs, ainsi que les jeunes ici présents, pour votre collaboration.

La séance est levée jusqu'à la nouvelle convocation du président.







Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

Canada  
THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

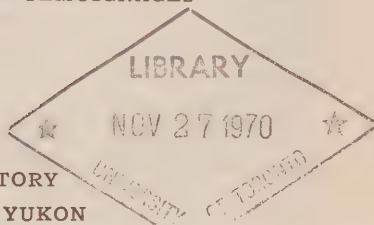
MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 13**

DAWSON, YUKON TERRITORY  
DAWSON, TERRITOIRE DU YUKON



TUESDAY, SEPTEMBER 15, 1970

LE MARDI 15 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les Procès-verbaux)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur

L'hon. Maurice Lamontagne

Joint Chairmen

coprésidents

Mr. Mark MacGuigan

M.P.—député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Langlois,

McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons* *Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Allmand,  
Asselin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,  
Fortin,

Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Marceau,  
McQuaid,  
Nielsen,

Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,

Patrick Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*

ct]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, September 15, 1970.  
(17)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 2 a.m. in the Centennial Hall, Dawson, Yukon Territory. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cameron, Fergusson and Yuzyk.—(3)

*Representing the House of Commons:* Members Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland and Nielsen.—(14)

*Witnesses:* Mayor Fabian Salois, Mayor Dawson; Mr. V. C. "Jim" Mellor, former Mayor of Dawson and former Territorial Councillor.

The Joint Chairman introduced His Worship Mayor Salois. His Worship welcomed the Committee to Dawson and made a statement.

The Joint Chairman introduced Mr. Mellor who made a statement to the Committee and was questioned.

During questioning of the witness, at the invitation of the Joint Chairman, the witness spoke from the floor: Mayor Salois, Miss Lillian Munroe, Mr. Axel Nordling, Mrs. Margaretta Gaundrone, Mr. Pat Ray, Reverend Ken Snyder, and Miss Colleen Turner. Those who spoke from the floor were questioned.

During questioning, it was agreed, at the request of Mr. Hopkins that the staff of the Committee should try to obtain the answers to what tax, both corporate and personal, were paid in the Yukon.

During questioning of the witness and the witness speaking from the floor continued.

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 15 septembre 1970.  
(17)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada se réunit à 11 h 22 de l'avant-midi au Centennial Hall, de Dawson (Yukon). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Réprésentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cameron, Fergusson et Yuzyk.—(3).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland et Nielsen.—(14).

*Témoins:* M. le maire Fabian Salois de Dawson; M. V. C. «Jim» Mellor, ancien maire de Dawson et ancien conseiller territorial.

Le coprésident présente son honneur M. le maire Salois. Celui-ci souhaite la bienvenue à Dawson aux membres du Comité et fait un exposé.

Le coprésident présente M. Mellor qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions des membres du Comité.

Au cours de l'interrogatoire du témoin, et sur l'invitation du coprésident, les personnes suivantes prennent la parole: M. le maire Salois, M<sup>lle</sup> Lillian Munroe, M. Axel Nordling, M<sup>me</sup> Margaretta Gaundrone, M. Pat Ray, le révérend Ken Snyder et M<sup>lle</sup> Colleen Turner. Ceux qui prennent la parole sont ensuite interrogés.

Au cours de l'interrogatoire, il est convenu, à la demande de M. Hopkins que le personnel du Comité tente d'obtenir les détails pour savoir quel impôt, tant sur le revenu des sociétés que des particuliers, a été versé au Yukon.

L'interrogatoire du témoin et des personnes dans l'assemblée qui prennent la parole se poursuit.



Later, the questioning of the witness and the parties speaking from the floor being completed, the Joint Chairman thanked the witness and the audience for their attendance and comments.

At 1:16 p.m. the Committee adjourned until later this day.

Plus tard l'interrogatoire du témoin des personnes qui ont pris la parole étant terminé, le coprésident remercie le témoin et l'assemblée de leur présence et de leurs observations.

A 1 h 16, dans l'après-midi le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard dans la journée.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Dawson City, September 15, 1970.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Ladies and gentlemen, we are here with you this morning as Parliamentary Committee, a Committee representing both the Senate and the House of Commons in Canada which has been given the responsibility of considering proposals for change in our Canadian Constitution. These proposals may come from the federal government or the provincial governments or from the people themselves. And in the case of this Committee, our particular interest, especially in this cross-Canada tour that we are making, is the views which the people of Canada themselves have about the kind of country they would like to see us be in the future.

It is with that in mind that we are here to listen to you. We are not going to talk at you; we have no speeches to make to you. I understand that there are one or two of you who are prepared to make comments to us and we will invite you to come up and sit alongside us to do that and we will also encourage any of you who would like to make comments on the things that are said either by your fellow citizens from down there or by us from here, to come up to this microphone and say these words to us.

On the technical side I might just mention that we do have to use two microphones. One for amplification in the hall so that you can hear us in this large hall and the other is for recording equipment because everything that is said at one of these meetings, since this is an official meeting of a committee of the Canadian Parliament, is recorded and is transcribed and printed in the Minutes of Proceedings of our Committee hearings. So in a few months you will be able to look at the full record and see what you said at this meeting and what other people said about the ideas if you are one who is presenting

We would like to have all of you say something if you would like to. We are very pleased to have been able to include Dawson City on our itinerary. For a while up there in the clouds this morning it looked as if we were not going to be able to get down at all, and this would have been a great disappointment to all of us in the Committee because we have heard so much about Dawson

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Dawson, le 15 septembre 1970.

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est levée, mesdames et messieurs, et nous allons parler ce matin au titre d'un comité parlementaire qui représente à la fois le Sénat et la Chambre des communes du Canada à qui on a demandé d'étudier les propositions en vue de modifier la Constitution du Canada. Ces propositions peuvent provenir du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux ou encore des citoyens eux-mêmes. Quant au présent Comité, il est tout particulièrement intéressé, surtout au cours de cette tournée qui le porte d'un bout à l'autre du Canada, aux vues que les citoyens du pays partagent à l'égard de ce pays tel qu'ils l'envisagent dans l'avenir.

C'est sous cette optique que nous sommes ici pour causer avec vous. Nous ne ferons pas de discours. Si j'ai bien compris, il y a parmi vous quelques personnes qui veulent nous faire certaines observations et nous les y invitons. Nous invitons de même quiconque parmi vous aimerait faire certaines observations sur ce qui se dira au cours de nos séances par vos concitoyens. Vous n'avez qu'à vous approcher du micro et à parler.

Je dois vous signaler qu'il nous faut utiliser deux microphones, dont l'un alimente le circuit de la salle et l'autre notre appareil d'enregistrement vu que tout ce qui se dit au cours des séances, du fait que ce sont des séances officielles du Comité du Parlement canadien, est enregistré pour être plus tard transcrit et imprimé sous la forme de procès-verbaux et témoignages du Comité. Plus tard, il vous sera donc donné de jeter un coup d'œil sur ce que vous avez dit au cours de la présente séance et les observations que les autres ont faites au sujet de vos idées, si vous êtes de ces gens qui présentent des idées.

L'idéal serait que chacun de vous, s'il le juge bon, nous dise un mot. Nous avons été heureux d'inclure la ville de Dawson dans notre itinéraire. Il y a eu ce matin un moment où nous avons cru de ne point pouvoir nous rendre, et nous en aurions été déçus parce que nous avons tellement entendu parler de la ville de Dawson. Votre renommée vous a, comme on dit, précédé et, à l'avance, nous

## [Text]

City over the years. Your fame has preceded you and we have very much looked forward to coming here to share your hospitality and to hear the views that you may have on the problems of our country.

I am not going to make any more of an introductory statement except to introduce the members of the Committee to you so that you will see that they represent the whole of Canada. Some will be members of the Senate and some will be members of the House of Commons, and of course your member of Parliament for the Yukon is also sitting here with us during our hearings in this part of the country.

My own name is Mark MacGuigan. I am the Joint Chairman of the Committee and I come from Windsor in Ontario. Now I would like to introduce the Senate members of our Committee, the Honourable Donald Cameron from Banff in Alberta, Senator Muriel Fergusson from Fredericton, New Brunswick, and the Honourable Paul Yuzyk from Fort Garry in Manitoba.

From the House of Commons we have Mr. Warren Allmand from the riding of Notre-Dame-de-Grâce in Montreal, Mr. Andrew Brewin from Toronto, Greenwood, the Honourable Walter Dinsdale representing Brandon-Souris in Manitoba and a former Minister of Indian Affairs and Northern Development. Or was that the title at that time, Walter?

**Mr. Dinsdale:** Northern Affairs and National Resources.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Northern Affairs and National Resources at that time. Next is Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth in Ontario, Mr. Douglas Hogarth from New Westminster, British Columbia, Mr. Leonard Hopkins from Renfrew-North in the Province of Ontario, Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the province de Québec, Mr. Gilles Marceau from Lapointe in Quebec, Mr. Melvin McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island, Mr. E. B. Osler, Winnipeg South Centre in Manitoba, Mr. Douglas Rowland from Selkirk in Manitoba, and finally your own member of Parliament, Mr. Erik Nielsen, the member for the Yukon.

I understand that your mayor would like to say a very few words to us to begin the proceedings and I will invite him to come up here to do so. Ladies and gentlemen, I am pleased to call on the Mayor of Dawson City, Mr. Fabien Salois, to address us. Mr. Salois.

**His Worship Fabien Salois (Mayor of Dawson City):** Good morning, honourable and

## [Interpretation]

nous réjouissons de venir ici prendre part à votre hospitalité et écouter les observations que vous avez à nous faire au sujet des problèmes que soulève notre pays.

Sans plus tarder, permettez-moi de vous présenter les membres du Comité de sonde qui vous vous rendiez compte qu'ils représentent bien tout le Canada. Certains font partie du Sénat, d'autres de la Chambre des communes et, bien sûr, le représentant de votre circonscription électorale du Yukon siège également à nos côtés au cours des séances qui auront lieu dans cette partie du pays.

Pour ma part, je m'appelle Mark MacGuigan. Je suis le coprésident du Comité, mais je viens de Windsor, en Ontario. Voici les membres du Sénat qui font partie de notre Comité: l'honorable Donald Cameron, de Banff, en Alberta; le sénateur Muriel Fergusson, de Fredericton, Nouveau-Brunswick; l'honorable Paul Yuzyk, de Fort Garry, Manitoba.

De la Chambre des communes nous viennent messieurs Warren Allmand, de la circonscription de Notre-Dame-de-Grâce, Montréal; Andrew Brewin, de Toronto-Greenwood; l'honorable Walter Dinsdale, de la circonscription de Brandon-Souris, au Manitoba et un ancien ministre des Affaires indiennes du Développement du Nord. Était-ce ainsi qu'on appelait ce ministère dans le temps, monsieur Walter?

**M. Dinsdale:** Des Affaires du Nord et des Ressources nationales.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Des Affaires du Nord et des Ressources nationales, de ce temps-là. Le suivant est M. Colin Gibson de la circonscription de Hamilton-Wentworth en Ontario; M. Douglas Hogarth, de New Westminster, Colombie-Britannique; M. Leonard Hopkins, de Renfrew-North, Ontario; M. Georges Lachance, de Lafontaine, province de Québec; M. Gilles Marceau, de Lapointe, province de Québec; M. Melvin McQuaid, de Cardigan, Île-du-Prince-Édouard; M. E. B. Osler, Winnipeg-Sud-Centre; M. Douglas Rowland, de Selkirk au Manitoba et, finalement, votre propre représentant, M. Erik Nielsen, député du Yukon.

Votre maire voudrait, je crois, vous dire quelques mots à titre d'ouverture et je suis heureux de l'y inviter. Mesdames et messieurs, monsieur le maire de Dawson, Fabien Salois.

**Son Honneur le maire Fabien Salois (maire de Dawson):** Bonjour, mesdames et messieurs.



## [Texte]

distinguished guests, ladies and gentlemen. It is a pleasure for me, as the mayor of Dawson City, to welcome you here today. I will not peak for too long because I know that many of the guests are better speakers than I. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mayor Salois.

I understand that a former mayor of Dawson City would like to address some words to us on some of the subjects that interest us and I would ask Mr. Miller if he would come up and take his place as a witness. Ladies and gentlemen, I introduce to you Mr. D. C. Miller, former mayor of Dawson City and a former Territorial Councillor. Mr. Miller.

**Mr. D. C. Miller (Former Mayor of Dawson City):** Mr. Chairman, Committee members, ladies and gentlemen, it is a pleasure for me to speak on this occasion. I have a few things to say which I believe would be of benefit to the Yukon. First of all, I feel that the time has come when the Yukon must take over its own and go into provincial status. I have heard the remarks that the time is not ripe. That is ridiculous for the simple reason that until we do have provincial status we will never get industry into the Yukon. At the present time we have potential mining companies who, in the very, very near future, will be opening up mines but that is not the only thing. We must get others than mining; we must get industry into these Territories.

I must further stress the point before you gentlemen that the time is ripe now when we could have a bridge across the Yukon in Dawson here. Asbestos from the Clinton Creek asbestos mines is held up for want of a bridge. The cost of ferry, the hold-up in the freeze-up in the fall and the break-up in the spring are detrimental to the economy of the Yukon. I can definitely state this as a fact—this disastrous strike which was held against the White Pass people by the American people; the American citizens were the ones that continued this. There are now 17 trucks which carry in the neighbourhood of 40 to 50 tons of asbestos per day going to the Alaska side through the tide water at Valdez. Surely anybody who has got any grain of sense must realize that that is having effects on the whole of the Yukon. I sincerely ask you gentlemen to do your utmost to persuade our government to at least start and get off their backs—and I will not say the last part of it.

I would say this in all sincerity and not from bias, Mr. Dinsdale. I have known Mr. Dinsdale; I can remember the times I met him

## [Interprétation]

A titre de maire de Dawson, il me fait plaisir de vous accueillir aujourd'hui. Je serai bref car nombre de nos invités sont meilleurs conférenciers que moi. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, monsieur le maire.

Il y a aussi un ancien maire de Dawson qui voudrait vous dire quelques mots au sujet des questions qui nous intéressent et c'est pour quoi je demanderais à M. Miller s'il voudrait bien s'approcher pour déposer son témoignage. Mesdames et messieurs, permettez-moi de vous présenter M. D. C. Miller, ancien maire de Dawson City et ancien conseiller du Territoire. Monsieur Miller.

**M. D. C. Miller (ancien maire de Dawson City):** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, mesdames et messieurs, il me fait plaisir de vous adresser la parole en cette occasion. J'ai à dire quelque chose qui, je crois, profiterait au Yukon. D'abord, le moment est venu je crois pour le Yukon d'y aller de soi-même et de revêtir le statut de province. D'aucuns prétendent que le moment n'est pas venu encore. C'est ridicule, pour la simple raison que nous n'aurons jamais d'industrie au Yukon tant que nous n'aurons pas le statut de province. En ce moment, nous avons des compagnes minières en puissance qui, très bientôt, se lanceront dans l'exploitation, mais ce n'est pas tout. Nous devons, dans nos Territoires, attirer des sociétés autres que les sociétés minières.

En outre, je me dois de vous signaler qu'il est temps qu'un pont soit jeté au-dessus du Yukon, dans Dawson, ici même. L'acheminement de l'asbestos qui vient de Clinton Creek est gêné par ce manque. Le coût du traversier, le gel et le dégel gênent le jeu d'économie du Yukon. Je peux vous affirmer ceci à l'état de faits—la grève désastreuse faite par le peuple américain contre les gens de la White Pass; les citoyens américains furent ceux qui l'ont continuée. Il y a maintenant 17 camions qui transportent quelque 40 à 50 tonnes d'asbestos par jour d'Alaska jusqu'à la marée de Valdez. Il ne faut pas être un génie pour se rendre compte des effets exercés sur tout le Yukon. Je vous prie sincèrement, messieurs, de faire tout votre possible pour persuader votre gouvernement de se lever enfin et de se mettre au travail.

Je vous le dis en toute sincérité et sans parti pris, monsieur Dinsdale. J'ai connu M. Dinsdale; je me souviens de l'avoir rencontré

[Text]

here. He has been the only one, when he was Minister of Northern Affairs, to do any development as far as the Dawson area is concerned. We have to thank him. He and his colleagues in Cabinet were the ones who started the Dempster Highway. Surely it stands to reason that until we do get a progressive government and progressive ministers, we cannot hope to have the increase of tourists, which is one of the great things for the Territory. If we cannot hope to get along, we will be stagnant.

Mr. Chairman, gentlemen, I hope that you will bear in mind my request which I make on behalf of the people here in this part of the Territory. Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Miller. As I mentioned earlier, we are pleased to have with us your member of Parliament, Mr. Erik Nielsen, and I would now invite Mr. Nielsen to make a brief comment.

**Mr. Nielsen:** Thank you, Mr. Chairman. Jim Miller has opened up a subject which is very close to the hearts of Yukoners and perhaps a very brief thumbnail sketch of the history of the concern of the Yukoners for constitutional reform might be of assistance to the Committee members.

Not originally, because it occurred as far back as the turn of the century, Yukoners have been concerned about constitutional reform. In 1963 a convention assembled, the Yukon Progressive Conservative Association passed a resolution calling for reform. The Yukon Liberal Association passed the same resolution about five years later, and over that course of seven years the Territorial Council unanimously passed the same motion at two successive sessions of their Council.

That resolution has been put on the record in *Hansard* in the House of Commons by myself and it has been put on the record of *Committee Proceedings* in the Standing Committee of the House on Indian Affairs and Northern Development.

Briefly, the resolution calls for an increase in the size of the Territorial Council, which now sits at seven members. And the reason behind the asking for an increase in the size of the Council is so that there can be some real division of opinion. It is difficult for a seven-man council to act in any fashion other than some sort of permanent opposition to the administration, which is directed in the final analysis by the Minister or by his officials in Ottawa.

[Interpretation]

ici à plusieurs reprises. Il fut le seul, lorsqu'il était ministre des Affaires du Nord, à vouloir quelque expansion que ce soit la région de Dawson qui est en cause. Il faut le remercier ainsi que ses collègues du Cabinet car ils ont lancé la construction d'une route qui mène à Dempster. Jusqu'à ce que nous ayons un gouvernement et des ministres progressifs, nous ne pouvons pas espérer, évidemment, en une augmentation du nombre de touristes, qui est l'une des principales attractions de notre Territoire. Si nous ne pouvons y parvenir, nous demeurerons en état de stagnation.

Monsieur le président, messieurs, j'espère que vous vous souviendrez de la requête que je vous ai formulée au nom des gens de la région du Territoire. Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Miller. Comme je l'ai dit plus tôt, nous sommes heureux d'accueillir parmi nous votre représentant, M. Erik Nielsen, à qui je demanderais maintenant de dire quelques mots.

**M. Nielsen:** Merci, monsieur le président. M. Miller vient de soulever une question qui est chère aux cœurs des Yukonnais et qui est, à mon avis, un bref historique de l'intérêt des citoyens à l'égard des réformes constitutionnelles serait indiqué ici.

Dès les débuts de ce siècle, les citoyens du Yukon se sont intéressés aux réformes constitutionnelles. En 1963, lors d'un congrès de l'Association des conservateurs progressifs du Yukon, une résolution fut adoptée en faveur d'une réforme. L'Association libérale du Yukon adopta la même résolution quelque cinq ans plus tard et au cours de cette période de sept années, le Conseil territorial adopta à l'unanimité la même motion lors de deux de ses séances consécutives.

On peut trouver cette résolution dans *Hansard* de la Chambre des communes et elle a été déposée moi-même et elle fait maintenant partie des témoignages du Comité permanent de la Chambre sur les Affaires indiennes et le développement du Nord.

En résumé, cette résolution demande qu'on augmente le nombre des membres du Conseil territorial qui est présentement de sept, de façon à ce que puissent se manifester des divergences d'opinion. Il n'est pas facile pour un conseil de sept membres de se produire autrement que par une sorte d'opposition constante à l'administration, qui, en dernière analyse, provient du Ministre et de ses fonctionnaires à Ottawa.

erte]

Yukoners in large majority believe that they are being governed by the state instead of being governed by their elected representatives. The idea that we have a wholly elected Council of seven members stops far short of any form of responsible government. We have not a representative government in the Yukon Territory in so far as we are permitted to elect our own members of Council. The municipality of the City of Dawson and the municipality of the City of Whitehorse and indeed the municipalities in your own constituencies in your own parts of the country have more powers with respect to government than does the Territorial Council. A very brief and quick example will point up this feature of government here. The municipalities of Dawson and Whitehorse, and indeed most of them across Canada, are clothed with the power to tax the residents of those municipalities, and the municipal councils, where they raise revenues in this fashion, have the power to spend them on improving streets and other municipal services.

In contrast that situation with the situation confronting the members of the Territorial Council where Ottawa, through the Minister, has the right to the Council what revenues must be levied and the kind of taxes that must be imposed in order to raise those revenues. If the Council does not act on the instructions of the Minister, the elected representatives are confronted with their budgets being cut. Such a confrontation occurred two-and-a-half to three years ago when Mr. Laing was the Minister and the Council had no alternative other than to back away.

The Council, while they are told from Ottawa what taxes they must impose upon the people who elect them to sit on Council, has absolutely no power whatsoever to levy one single red cent of those taxes. We have the Yukon liken that situation with the situation in the colonies and the events that gave rise to the Boston Tea Party. When George III imposed a certain tax on tea, the patriots in New England were so incensed that they dumped all the tea into the harbour and the reason was that they wanted some say in how those tax moneys were spent.

As the Yukon do not ask—and we want to make this very clear—for immediate provincial status. What we would like to see is a constitutional reform which would result in a blueprint for the gradual emergence of the Yukon as a province in the fullness of time. Over the course of that time we have suggested through the resolutions to which I have made reference, a blueprint for achieving that end.

### [Interprétation]

Les citoyens du Yukon estiment en grande majorité qu'ils sont gérés par l'État au lieu de l'être par le représentant de leur circonscription électorale. Nous avons ici au Yukon un représentant au gouvernement seulement dans la mesure où il nous est permis d'élire nos représentants au Conseil. La municipalité de la ville de Dawson et la municipalité de la ville de Whitehorse et même les municipalités de vos propres circonscriptions dans vos propres régions ont à l'égard du gouvernement plus de pouvoirs que n'en détient notre Conseil territorial. Brièvement, un exemple illustrera l'allure de notre gouvernement ici. Les municipalités de Dawson et de Whitehorse, ainsi que la plupart d'entre elles d'un bout à l'autre du Canada, sont revêtues du pouvoir d'imposer des taxes aux résidents de ces municipalités, et les conseillers municipaux, une fois qu'ils ont ainsi recueilli l'argent, ont le pouvoir de le dépenser pour améliorer les routes et les autres services municipaux.

Comparez cette situation avec celle qui s'impose aux membres du Conseil territorial alors que Ottawa, par l'intermédiaire du Ministre, dit au Conseil quelles recettes il doit recueillir et le genre de taxes qu'il doit imposer en vue de recueillir ladite recette. Si le Conseil ne se conforme pas aux instructions du Ministre, ses membres se verront rogner leur budget. Il en fut ainsi il y a deux ou trois ans lorsque M. Laing était Ministre et que le Conseil n'avait pas eu d'autre choix que celui de reculer dans ses positions.

Le Conseil, bien qu'il se voit dire par Ottawa quels sont les impôts qu'il doit prélever des contribuables qui les élisent, n'a absolument aucun pouvoir de dépenser un cent de ces impôts. Il nous plaît à nous, du Yukon, d'assimiler cette situation à celle des colonies et aux événements qui ont suscité la naissance du *Tea Party* de Boston. Lorsque Georges III a imposé une certaine taxe sur le thé, les coloniaux en Nouvelle-Angleterre en furent révoltés au point qu'ils jetèrent tout leur thé dans l'eau du port car ils voulaient pouvoir dire leur mot quant à la façon dont ces impôts seraient affectés.

Nous, du Yukon, ne demandons pas—et je veux être clair sur ce point—un statut provincial immédiat. Ce que nous aimerions, ce serait des réformes constitutionnelles qui éventuellement aboutiraient à la naissance de la province du Yukon. Et durant tout ce temps, nous avons, par le moyen des résolutions auxquelles j'ai fait allusion, proposé une espèce de plan en vue de cette réalisation.



[Text]

We have suggested that the Yukon Act, a federal statute, must be amended in order to increase the size of the Council so that once elected, it can pass some responsibilities to what in effect would be the nucleus of the cabinet system.

We suggest that we have the capability and the knowledge in the Yukon to take over completely the administration, through elected representatives, of our educational system. The people from the Province of Quebec, indeed any province, will surely understand our legitimate desires in that direction.

We also suggest that we are perfectly capable, perfectly responsible and intelligent enough to assume responsibility for the administration of such matters as health and welfare, as public works, as municipal affairs and other housekeeping responsibilities like resources, save the natural resources which we suggest stay under federal control for the time being.

We say that the day is long past when this horse in the Yukon must continue to be driven by a minister from Ottawa with reins 4,000 miles long.

As we assume these various responsibilities through our elected representatives, we suggest that the position of the Commissioner should be retained in order to administer those residual federal responsibilities which in the initial stages would be the majority of the responsibilities. Over the course of years, as our population grew and as our skills in government grew, and as the responsibilities were gradually transferred, eventually full autonomy and full responsibility would be achieved. At that time the position of the Commissioner would be redundant, indeed a good many civil service positions in Ottawa would be redundant, with a consequent saving in tax moneys to the federal taxpayer. A lieutenant governor would be appointed and we would achieve full provincial status.

I made it clear at the outset that what we are thinking of is a gradual process and not an immediate process notwithstanding the fact that several civil servants and the Minister have stated that we are asking for immediate provincial status which is not true. The repetitive statements to the contrary are grossly misleading. We are not that radical.

There are those that say that Ottawa is footing the bill and he who pays the piper will call the tune. I think that thinking is archaic as most of us do in the Yukon. There

[Interpretation]

Nous avons exprimé l'opinion que la du Yukon, loi fédérale, devait être modifiée en vue d'augmenter le nombre des membres du Conseil de sorte que, une fois élus, puissent assumer certaines responsabilités. L'égard de ce qui, de fait, serait le noyau du système du Cabinet.

Nous avons dit que nous avions au Yukon la capacité et les connaissances pour assumer pleinement la gestion, par l'intermédiaire des représentants élus, de notre système d'éducation. Les gens de la province de Québec, fait les gens de toute province, comprennent à coup sûr que ce désir est légitime.

Nous avons aussi dit que nous sommes tout à fait capables, tout à fait responsables et assez intelligents pour assumer la responsabilité de la gestion de questions telles que santé et le bien-être, les travaux publics, affaires municipales et autres responsabilités qui relèvent de la gestion interne, comme les ressources, les ressources naturelles excepté celles qui, nous le suggérons, devraient demeurer sous l'égide du gouvernement fédéral pour le moment.

À notre avis, le temps est révolu où le cheval du Yukon doit être bridé par un ministre d'Ottawa dont la laisse mesure 4,000 milles.

Assumant ces différentes responsabilités par l'intermédiaire de nos représentants élus, nous suggérons de constater le poste de Commissaire en vue de gérer ces responsabilités fédérales résiduelles qui, au début, constitueraient le gros de la responsabilité de fonctionnaire. Au cours des années, bien sûr, à mesure que grossirait notre population, notre habileté à gouverner, et au gré du transfert progressif des responsabilités, nous en viendrions éventuellement à une autonomie et à une responsabilité totale. Le poste de commissaire ferait alors double emploi, et, ce qui plus est, nombre de fonctionnaires d'Ottawa seraient à leur double emploi, entraînant de ce fait une épargne sensible des impôts payés par le contribuable. On nommerait un lieutenant-gouverneur et nous réviserions le statut de province.

J'ai dit au tout début qu'il s'agissait d'une évolution progressive et non pas d'une transformation immédiate, en dépit du fait que plusieurs fonctionnaires et le ministre ont déclaré que nous réclamions immédiatement le statut de province, ce qui n'est pas vrai. Ces déclarations répétées à effet du contraire ont causé la confusion. Nous ne sommes pas radicaux à ce point.

D'aucuns prétendent que Ottawa est la note et que c'est à Ottawa de parler. Comme la plupart de mes concitoyens du Yukon, je vois là une façon de penser qui est toute démodée.

[texte]

the other argument that there are insufficient numbers in our population to justify constitutional reform leading to the kind of mechanical reform that I have described. Both of these arguments can be met shortly and forcibly. With respect to the dollar argument, on a per capita basis, hon. members of the Committee will check and find that Newfoundland and Prince Edward Island are two provinces which draw more per capita from the federal government than the Yukon does. You will find also that there are only two provinces in Canada that may sustain themselves without any support from the federal government—if you want to put it on that mechanical basis—and those are Ontario and British Columbia.

We say simply that there can be no price put on the structuring of democratic institutions. And we say the same thing with regard to the population argument. One cannot constantly be met with any validity by the argument that the establishment of democratic institutions depends on numbers of people. That is simply a falsification of the principle in which I am sure we all believe. And if one wants to contrast their belief with reality, look at the situation in the Northwest Territories when the Prairie Provinces merged in 1879 after operating on a formula for several years which led to a gradual decrease in the size of the Council and upon which I am drawing very heavily in my remarks to the Committee today. The Province of Manitoba was formed in 1879 and there was a federal voting population at that time in that new province, carved out of Assiniboia, of 1,051 voters. DBS figures are grossly misleading and are constantly quoted by officials of the Department and by members in the House of Commons including the Minister. They set the population figure of the Yukon at 16,000. This is grossly inaccurate. It is in excess of 20,000 and in my own estimate, judging from surveys that have been submitted to CRTC and other government bodies, it is closer to 24,000.

Another popular misconception is that we have not got people of calibre in the Yukon to discharge these functions. I invite Committee members in their travels through the Yukon to gauge the capabilities of the business people and others here. I am sure you will come to the conclusion that we are perfectly capable of discharging functions which Ottawa would permit municipal councils to do but not our own Territorial Council.

Finally, there would be extremely significant and substantial savings if the Department of Indian Affairs and Northern Develop-

[Interprétation]

On prétend, d'autre part, que notre population ne justifie par son importance les réformes constitutionnelles dont j'ai parlé tantôt. Il est facile de réduire brièvement et énergiquement ces deux arguments pour ce qui de l'argent, les honorables membres du présent Comité verront, s'ils le veulent bien, que les provinces de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard sont celles où, par personne, on puise plus généreusement dans la caisse du fédéral que ne le fait le Yukon. On verra en outre qu'il n'y a au Canada que deux provinces qui peuvent se subvenir à elles-mêmes sans aide du gouvernement fédéral, si c'est sur cet argument qu'on veut se fonder, et ce sont l'Ontario et la Colombie-Britannique.

Nous disons, au fond, qu'il n'est pas question de prix dans la restructuration des institutions démocratiques. Même remarque pour l'argument qui se fonde sur la population. On ne saurait impunément répéter que les institutions démocratiques s'établissent en fonction de la population. Ce serait tout simplement fausser le principe auquel nous souscrivons tous, je crois. Et au titre de comparaison, voyons la situation des provinces des Prairies en 1879 qui, après avoir souscrit à une formule pendant quelques années qui les a portés à une augmentation progressive du nombre de leurs conseillers et que j'invoque pertinemment dans les observations que je fais aujourd'hui au Comité. La province du Manitoba a été établie en 1879, et il y avait alors dans cette nouvelle province taillée à même l'Assiniboia 1,051 électeurs. Les chiffres du Bureau fédéral de la statistique prêtent à erreur et les hauts fonctionnaires du ministère et les députés à la Chambre des communes, y compris le ministre, passent leur temps à les citer. Ils fixent à 16,000 personnes la population du Yukon. C'est une erreur grossière. Il y a, suivant mon estimation personnelle, plus de 20,000 personnes, si j'en crois les relevés qui ont été soumis à la CRTC et à d'autres organismes du gouvernement, on pourrait même aller jusqu'à 24,000.

Une autre aberration qui règne c'est que nous n'avons pas au Yukon des gens assez compétents pour assumer ces fonctions. Je vous invite, messieurs les membres du Comité, au cours de votre voyage à juger de la compétence de nos hommes d'affaires et autres. Vous verrez, j'en suis sûr, que nous sommes tout à fait capables d'assumer ces fonctions que Ottawa veut bien autoriser les Conseils municipaux à assumer mais non pas notre Conseil territorial.

Enfin, il en résulterait une épargne très appréciable si le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord était

[Text]

ment were administered right out of existence. They are trying to give away the Indian people now to the various jurisdictions. There is no reason why we cannot emerge along the lines that I have described.

There is one more point. One might say that the resources and these Territories belong to all of the people of Canada. That argument might have been valid if we were not confronted with a situation where we have a federal state of things in Canada. Once we have that federal system of government, comprising of provinces which have gradually emerged throughout our history as provinces—incidentally I might add here that this Territory was created in 1903 before the Province of Alberta, before Saskatchewan, and very slightly behind B.C.—we either have to change that system entirely and become a republic adopting a presidential system and doing away with provincial boundaries, or we must perpetuate the system which we have structured over the last 100 years. Surely that leads to the only logical conclusion that in the fullness of time, the Yukon, the Mackenzie and other districts in the North will become provinces.

Mr. Chairman, I would like to thank you for this opportunity of throwing out the guidelines for a discussion and of acquainting the members of the Committee with some of the background and some of the feelings that Yukoners are really concerned about.

The Chairman: Mr. Osler first.

Mr. Osler: Mr. Chairman, I presume that we are speaking to the former Mayor.

The Chairman: Yes.

Mr. Osler: I have one short question which I would like him to answer if he might. What is the significance of this bridge over the Yukon that you speak about? If a bridge were built would this mean you are independent of the railway system to Skagway or is this something else?

Mr. Miller: Mr. Osler, for one thing a bridge over the Yukon would mean faster service. It could be used to go to Skagway on the Alaska Highway. A route has been surveyed whereby the Yukon Territory did not have to go to Skagway.

Mr. Osler: This is what interests me, sir.

Mr. Miller: This is another point Parr Inlet on the tip of the Province of B.C. It is definitely a possible route to a deep sea port and

[Interpretation]

supprimé. Ils essaient en ce moment de répartir la population indienne parmi différentes juridictions. Il n'y a aucune raison pour que nous ne nous produisions de la façon dont je viens de décrire.

Un dernier point. On pourrait prétendre que les ressources et les présents Territoires appartiennent au peuple canadien. Cet argument aurait fait autorité si le Canada n'était pas une fédération d'État. Du moment que nous avons affaire à un régime de gouvernement fédéral, constitué de provinces qui ont progressivement émergées à ce titre au cours des années—soit dit en passant, je pourrais ajouter que ce territoire a été établi en 1903 avant la province de l'Alberta, avant celle du Saskatchewan et juste un peu après celle de la Colombie-Britannique—ou bien il nous faut modifier tout à fait ce régime et adopter celui d'une république, faisant fi des frontières provinciales, ou bien il nous faut perpétuer le régime qui a pris forme au cours du dernier siècle. Assurément, nous en sommes réduits à la seule conclusion logique qu'éventuellement le Yukon, le Mackenzie et d'autres districts du Nord deviendront des provinces.

Monsieur le président, je veux vous remercier de l'occasion qui m'a été fournie de vous tracer les principes directeurs de la discussion et de renseigner les membres du Comité sur les sentiments des citoyens du Yukon.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, tout d'abord.

M. Osler: Monsieur le président, je présunte que nous nous adressons à l'ancien maire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Osler: Une brève question, s'il vous plaît. Quelle est l'importance de ce pont just au-dessus du Yukon? S'il était construit deviendriez-vous indépendants du réseau de chemins de fer en destination de Skagway ou quelque chose de ce genre?

M. Miller: Monsieur Osler, ce pont accélérerait entre autres le service. Il nous permettrait aussi d'atteindre la route vers l'Alaska via Skagway. On a tracé pour le Territoire du Yukon une route qui ne passerait pas par Skagway.

M. Osler: Voilà ce qui m'intéresse monsieur.

M. Miller: Et voilà une autre question: Parr Inlet, tout au bout de la province de la Colombie-Britannique. C'est une voie pratique,



zarte]

Yukoners would not have to go to Skagway.

**Mr. Osler:** There is an alternative being looked at at the moment. There is the feasibility of moving the B.C. Railway up to Fort Nelson. I am not acquainted with the geography well enough to know what I am talking about. Mr. Nielsen would probably know. If it occurred then you might put up quite a bit of serious opposition to having to go to Skagway at all do you not think?

**Mr. Nielsen:** This has nothing to do, of course, with the constitution and the business of the Committee, but very briefly, our port is Skagway, 105.6 miles from Whitehorse served by the White Pass and Yukon route. This is the only access we now have to tide water. Members know that it is more economical shipping by sea than by any other method.

The people of Dawson City feel that it is very uneconomical for an asbestos mine, producing some 40 to 50 tons to go through 100 miles to Dawson City during freeze-up over this river over which an icebridge is constructed. During break-up, it goes by aerial tramway which I hope you will see very.

The cost of the aerial tramway and the cost of a new ferry would have gone a long way toward constructing a bridge. If the bridge were constructed then this product would be capable of being shipped all year round. This is the point that the people here want to see.

**Mr. Rowland:** How would that affect tourism?

**Mr. Nielsen:** It would increase tourism and would increase other exploration and development generally. Any improvement in air and other communications has got to have that result. I am just saying you do not have the time at your disposal in the Yukon to see the kind of development that has occurred here as a result of policies of both governments over the course of the last 10 years because it has been explosive. There is no indication that it is going to stop.

**The Chairman:** The next questioner, Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** I would like to come back to an earlier comment about immediate provincial status. I expect that the difference between yourself and Mr. Nielsen is more apparent than real because obviously if you

[Interprétation]

ble et le Yukonnais n'aurait pas à se rendre à Skagway.

**M. Osler:** On considère en ce moment une solution de rechange. On peut déplacer vers Fort Nelson le chemin de fer de la Colombie-Britannique. Mes connaissances géographiques ne me permettent pas d'apporter plus de précisions. M. Nielsen en sait probablement plus que moi. S'il en était ainsi, il vous faudrait vous opposer très sérieusement à passer par Skagway, d'accord?

**M. Nielsen:** Ce qui, bien sûr, n'a rien à faire avec la Constitution et les questions à l'ordre du jour du Comité, mais très brièvement, disons que notre port est Skagway, situé à 105.6 milles de Whitehorse et desservi par la route de la White Pass et du Yukon. Notre seule voie d'accès se trouve actuellement à la marée haute. Comme vous le savez tous, il coûte moins cher d'expédier par eau que par tout autre moyen.

Les gens de Dawson estiment qu'il ne convient pas qu'une mine d'asbestos d'où l'on tire 40 à 50 tonnes de minerai par jour doivent franchir 40 milles jusqu'à Dawson, durant la saison du gel ou au-dessus de cette rivière qu'on enjambe au moyen d'un pont de glace. Durant le dégel, on franchit au moyen d'un téléphérique que vous verrez aujourd'hui, je l'espère.

Ce qu'a coûté ce téléphérique, ainsi que le traversier nous aurait valu une bonne partie du prix d'un pont. Si ce pont était construit, il serait possible durant toute l'année d'expédier ce produit. Voilà ce à quoi veulent en venir les gens de cette région.

**M. Rowland:** Quel serait l'effet de ce pont sur le tourisme?

**M. Nielsen:** Il l'augmenterait et augmenterait également les explorations et l'expansion, en général. Toute amélioration des routes des autres communications aboutit nécessairement à ce résultat. Vous n'avez pas à votre disposition le temps nécessaire pour voir l'expansion qui s'est faite au Yukon à la suite des politiques réalisées par les deux gouvernements au cours des dix dernières années. Elle a été explosive. Et rien n'indique que les choses s'arrêteront là.

**Le président:** Monsieur Rowland, vous êtes le suivant.

**M. Rowland:** Je voudrais en revenir à cette question du statut provincial immédiat. La différence entre vous et M. Nielsen est, j'imagine, plus apparente que réelle car, de toute évidence, si vous obteniez le statut provincial,

*[Text]*

were to gain provincial status there would be a period of gearing up local administration and so on to handle it. Both of you are talking in terms of a relatively short period of time I would expect.

Could you go into some detail about our arguments counter to the arguments which are usually posed against provincial status. It is usually argued that provincial status is impossible for the Yukon because of the low population. It is impossible because of lack of governmental talents within the Territory. It is impossible because the Yukon does not raise sufficient revenue itself to support a provincial administration. Mr. Nielsen has covered some of those but I would like you to give us some idea of your thinking along those lines.

**Mr. Miller:** Mr. Rowland, in the first place you gentlemen are well aware that the ones who are unsold on the Yukon are conservative. I would simply say that in the citizens of the Yukon desire to govern themselves. That is the point.

**Mr. Rowland:** That point counts certainly. It is a most important one. Could you give me some idea about why you do not think that the arguments against provincial status have any weight? You would say that the desire of the Yukoner to govern himself overrides any other argument that someone could put up against it.

**Mr. Miller:** People who hold power never like to give up the reins. I am sure in my own mind that Ottawa does not wish to let go the reins. I think that is perfectly clear.

**Mr. Rowland:** So you would dismiss the arguments that have been employed against provincial status for the Yukon as being simply a rationalization of a bureaucracy which wishes to retain its present powers.

I would like to ask you two other questions. I hope you will excuse my ignorance in this matter. I am from Manitoba. This is my first trip to the Yukon and I do not know as much about it as I should. Why do the people of the Yukon seek provincial status for the Yukon as opposed to incorporation into another province, Alberta or British Columbia for example?

**Mr. Miller:** In reply to the second question, the majority of the people of the Yukon have no desire to become part of the Province of British Columbia. The money out of federal coffers that is spent in the Yukon is a mere drop in the bucket. When the Yukon Consolidated Gold Corporation was operating,

*[Interpretation]*

il vous faudrait orienter votre administration régionale, etc. Vous parliez tous deux de période relativement courte, j'imagine.

Pourriez-vous insister un peu plus sur les arguments que nous avons apportés à l'encontre de ceux qu'on invoque habituellement contre le statut provincial. On dit que ce statut est impossible à réaliser à l'égard du Yukon, parce que la population n'est pas assez élevée. Aussi parce qu'il n'y a pas de compétence gouvernementale dans le territoire. Impossible aussi parce que le Yukon ne perçoit pas une recette qui suffise à l'administration provinciale. M. Nielsen a traité quelques-uns de ces points, mais j'aimerais entendre là-dessus votre opinion.

**M. Miller:** Monsieur Rowland, vous savez fort bien, les gens de votre Comité, que ceux qui restent sourds aux revendications du Yukon sont les conservateurs. Je dirais tout simplement que si les citoyens du Yukon désirent se gérer eux-mêmes, c'est la question en cause.

**M. Rowland:** C'est une question qui importe, bien sûr. Pouvez-vous me dire pourquoi vous estimez que les arguments à l'encontre du statut provincial n'ont pas de poids? Vous prétendez que ce désir des Yukonnais de se gérer eux-mêmes surpasse tout autre argument que quiconque pourrait apporter.

**M. Miller:** Ceux qui détiennent le pouvoir n'aiment jamais à lâcher les rênes. Je suis assuré qu'Ottawa ne désire pas le faire. Je crois que c'est parfaitement clair.

**M. Rowland:** Vous rejetteriez donc les arguments apportés à l'encontre du statut provincial du Yukon au titre de simple rationalisation d'une bureaucratie qui désire retenir le pouvoir.

Je voudrais vous poser deux autres questions. Pardonnez-moi, je vous prie, mon ignorance dans ce domaine. Je viens du Manitoba. C'est mon premier voyage au Yukon, donc je connais moins que je devrais. Pourquoi les gens du Yukon cherchent-ils à obtenir un statut provincial au lieu de s'intégrer à une autre province, Alberta ou la Colombie-Britannique, par exemple?

**M. Miller:** En réponse à la deuxième question. La majorité de la population yukonienne (?) n'a aucun désir de s'annexer à la Colombie-Britannique. L'argent du fédéral qui est affecté au Yukon constitue une somme infime. Quand la Yukon Consolidated Gold Corporation existait, elle versait dans ce

[Interprétation]  
 y were putting in those same coffers, \$1.5 million a year. There is far more wealth going out than coming in.

**Mr. Rowland:** I have a further related question, Mr. Chairman. Once again I want to press upon the witness that in asking a question this way I am not arguing against provincial status for the Yukon, I am simply trying to elicit information.

The Yukon has a small population, a limited resource and tax base, not many industries and those industries are rather concentrated, and are not powerful. I have been associated with the provincial government and there might be occasions when public policy goes against the wishes of large businesses that are trying to bring considerable pressure to bear on the government to change its mind, as in a wealthy and well-populated province. In an area such as the Yukon, where the economic power is so concentrated, do you think it is possible that self-government might lead to domination of the government by two or three large corporate enterprises in the Territory?

**Mr. Miller:** First of all, I would like to say that if we were getting into an argument, I was rather loud in trying to strike points. In answer to your question, I do not think the Territory would be dominated by corporations. I think there would be self-government for the people. I also agree with the remark of Mr. Nielsen that the Commissioner would be a great benefit to the Yukon. I think, not 10 years from now, nor 20 years from now, but within a reasonable time we should have our own self-government. I cannot give you any other reasons and I thank you for your questions.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, there are some five or six Committee members who want to ask questions but before proceeding to them I would like at this time to issue an invitation to anyone who would like to speak from the floor to add his or her comments now. You will have other opportunities as I will invite them again in the course of the meeting, but if you have been provoked by this time to any questions that you would like to let us have, I would like to ask you to come forward. All you have to do is stand up and we will get the microphone over to you. Would anyone like to make a comment? Yes.

**Mr. Salois:** Mr. Chairman, I do not know much about the Constitution but when

[Interprétation]

même trésor \$1.5 million par année: c'est-à-dire qu'on y versait beaucoup plus qu'on en retirait.

**M. Rowland:** J'aurais encore une question à poser, monsieur le président. A nouveau je tiens à signaler aux témoins que je ne veux pas par mes questions argumenter contre le statut provincial du Yukon. Je ne veux que me renseigner.

La population du Yukon est petite, ses ressources sont limitées, les taxes sont peu élevées, et les quelques industries qu'on y trouve sont plutôt concentrées; importantes et puissantes. J'ai été longtemps avec le gouvernement provincial et il pourrait se produire des circonstances où la politique publique contre-carre les désirs de la grosse entreprise qui est capable d'exercer sur le gouvernement une influence considérable pour qu'il change d'idées, même dans une province riche en population. Dans une région comme le Yukon, où la puissance économique est concentrée, croyez-vous qu'il se peut que l'auto-gouvernement entraîne sa subordination à deux ou trois entreprises importantes dans les territoires?

**M. Miller:** D'abord, j'aimerais dire que nous étions en train d'engager une discussion, et j'essayais tout simplement de montrer des points. Pour répondre à votre question, je ne crois pas que les territoires seraient dominés par les corporations. Je devrais, à mon avis, y avoir auto-gouvernement par le vote. Je suis aussi d'accord avec la remarque de M. Nielsen à l'effet que le commissaire avantagerait appréciablement le Yukon. Je crois que non pas dans 10 ans ou dans 20 ans, mais dans un propre gouvernement. Je ne puis vous donner d'autres raisons et je vous remercie des questions que vous m'avez posées.

**M. Rowland:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, il y a 4 ou 5 autres membres du comité qui désirent poser des questions mais avant de poursuivre j'inviterais les auditeurs à faire leurs observations; le cas échéant. Cette occasion vous sera à nouveau fournie car je vous inviterai de temps à autre mais si ce qu'on vient de dire vous a intéressé, je vous prie de vous avancer pour nous faire part de vos observations. Nous vous céderons le micro. Quelqu'un est-il intéressé? Oui.

**M. Salois:** Monsieur le président, je ne connais pas trop cette question de la constitution



## [Text]

you talk about the economy of this country, no matter how important the bridge is, for the Yukon, employment is the only means whereby we will have an economy; employment by building a dam, a true power operation in this northern region and we have the potential. For the past 20 years that I have been up here they have had a power dam at North Fork where they produce electricity at 4/10 of a cent per kilowatt. We have the potential to build a dam right at the bridge to have power and for half a cent per kilowatt it could supply this end of the northern area, it could supply Clinton Creek. Just as the government invested \$9.5 million in Whitehorse last year to build a third unit to supply Anvil, we could have the same thing here and the economy of this area would change tremendously. I know some mining operators and just to get the water to their mine it cost them \$115 per day for electricity. We pay 8, 10 and 12 cents per kilowatt. I know, and I repeat, that the bridge is very important but cheap electricity would be three times more important for this area than a new bridge. Thank you.

Je peux le dire en français. Nous avons le potentiel pour une «dam». Le pont a 400 pieds de hauteur.

We could have a dam right here with 400 feet gravity. We could produce power to supply Clinton Creek and even Anvil. If it were to operate for 40 years at 4/10 of a cent per kilowatt this power could be produced even cheaper than buying and hauling fuel oil 2,000 miles at 35 and 38 cents a gallon. To me, if you would like to develop the North and our economy and create employment you have to invest. This is a project we cannot do ourselves. It cost \$9½ million to build the third unit of the Whitehorse dam, and I repeat, we cannot afford it. Now we have only one tool left, if the federal government does not help us we will have to go to the tourist trade only. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is there anyone else who would like to say a few words? Yes, a lady in the first row. May I have your name please.

**Mrs. L. L. Munro:** Mrs. Munro. I would like to speak about education. I feel that the time has come when possibly it would be better if we could have education standardized across Canada or at least in the Western Provinces because our children are on the B.C. cur-

## [Interpretation]

mais quand vous parlez de l'économie de notre pays, quelle que soit l'importance du front pour le Yukon, l'emploi est la seule façon pour nous d'avoir une économie: l'emploi qui résulte de la construction d'un barrage, une usine de ressources hydrauliques dans cette région du nord et nous avons le potentiel. Je suis ici depuis vingt ans déjà et il y a à North Fork une usine hydroélectrique au prix de 4/10 de cent pour un kilowatt. Nous avons ce qu'il faut pour construire un barrage au point qui nous procurerait de l'énergie pour une demi cent du kilowatt et qui pourrait alimenter cette région du nord ainsi que Clinton Creek. Un peu comme le gouvernement a investi l'an passé à Whitehorse 9.5 millions pour y construire une troisième unité en vue d'alimenter Anvil, nous pourrions faire de même ici. Et l'économie de la région s'en trouverait modifiée énormément. Je connais certains genres dans les mines qui doivent dépenser 115 dollars par jour d'électricité uniquement pour apporter l'eau à leur mine. Nous avons 8, 10, 12 cent par kilowatt. Je sais et je répète que ce point est très important mais de l'électricité à bon marché ne serait trois fois plus que le coût du pont pour cette région. Merci.

I can say it in French. We have the potential for a dam. The bridge is four hundred feet-high.

Nous pourrions avoir ici un barrage d'une dénivellation de 400 pieds. Nous pourrions l'alimenter en énergie électrique de Clinton Creek et même à Anvil. Si cette usine devait fonctionner pour 40 ans à 4/10 de cent par kilowatt cela voudrait dire que cette forme d'énergie serait meilleur marché que transporter l'huile de 2,000 milles à 35 et 38 cents le gallon. A mon avis, si l'on veut développer le nord et notre économie et créer de l'emploi, il nous faut investir. Voilà un projet que nous ne saurions réaliser nous-mêmes: en coûterait 9 millions et demi pour construire une troisième usine à Whitehorse et, je répète, nous n'en avons pas les moyens. Nous restons une ressource, et, si le gouvernement fédéral ne nous aide pas, il nous faut nous en tenir uniquement à l'industrie du tourisme. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quelqu'un d'autre peut-il dire un mot? Oui. Madame dans la première rangée. Quel est votre nom je vous prie?

**Mme L. L. Munro:** Madame Munro. Je voudrais parler d'éducation. Le moment est venu, je crois de standardiser à travers le Canada cette éducation où en tout cas, dans les provinces de l'Ouest car nos enfants étudient suivant le programme d'étude de la Colombie

[texte]

ilum and when they reach university age they have to go to B.C. Sometimes they would like to go to other provinces and if our education was standardized for a mobile population it would certainly be advantageous. Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that is very important. We heard in a meeting just as soon as we came up here about a conference in which you have been speaking about a northern university. So that is certainly a lively subject at the moment. Is there anyone else who would like to make a comment? Yes?

**Mr. Axel Nordling:** My name is Axel Nordling and I was born and raised in Dawson City and I find it a good place to live and work. However, there are a few things that disturb me quite a lot now and one of them is the take-over of the Klondike in Edmonton. I thought most Canadians knew that the Klondike was up here in the Yukon and I can not see how any government could allow the City of Edmonton to claim a Klondike city as part of Edmonton.

There is another thing that disturbs me at the moment and that is the cutting of a slash across the face of Dawson City where the slag dump is. Any picture you see, the slag shows up and now they are cutting a firebreak across the centre of that and they are going to scar that whole hillside and I believe that slash should have been cut further back just over the rim of the hill. We do not seem to have any say. When we question who is doing this we get a bit runaround. I think that is all I have to say for the present time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Nordling. Any other comments from the floor? If there are not at the moment, then we will go back to questioning the members whom I have in this order: Mr. Gibson, Senator Fergusson, Messrs. Dinsdale, Hopkins, Hogarth and Lachance. Mr. Gibson first.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, some famous person once wrote, "I am a part of all that I see met". Well friends, we as members of Parliament, will leave Dawson with vivid memories of visiting an important part of Canada which has unique and historic significance. We will leave the Yukon, conscious of its warmth and vitality which has touched us all. Also we welcome the opportunity and the approaching day when the Yukon will enter Confederation with complete provincial status. When we leave the Yukon each and every one of us will leave with a greater

[Interprétation]

Britannique et lorsqu'ils atteignent le stade universitaire, il leur faut aller en Colombie-Britannique. Parfois ils voudraient aller ailleurs et si cette éducation était normalisée en fonction d'une population mobile ce serait sûrement un avantage. Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est très important, je crois. Au cours d'une réunion à laquelle nous avons pris part juste avant de venir ici, nous avons entendu parler que vous aviez fait allusion à une université du nord. A coup sûr, c'est là une question d'actualité. Quelqu'un d'autre a-t-il quelques observations à faire? Oui?

**M. Axel Nordling:** Je m'appelle Axel Nordling et je suis né à Dawson où j'ai été élevé et où je trouve bon de vivre, et de travailler. Toutefois, il y a certaines choses qui m'inquiètent beaucoup dont une est la prise du Klondike à Edmonton. Je croyais que la plupart des canadiens savaient que le Klondike est ici au Yukon et je ne puis concevoir qu'un gouvernement permette à la ville d'Edmonton de dire que la ville de Klondike est à Edmonton.

Autre chose qui me préoccupe, c'est cette balafre qu'on fait au visage de la ville de Dawson. A chaque image que vous voyez, on montre cette balafre et voici que maintenant on y a pratiqué en plein centre une tranchée contre le feu et qu'on va balafrer tout le côté de la colline; je crois que cette coupure aurait dû être faite juste au-delà de la colline. Mais semble-t-il, nous n'avons rien à dire. Si nous demandons qui fait ces choses, on se montre aussitôt évasif. C'est tout ce que j'avais à dire pour le moment.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Nordling. D'autres observations de la part de l'auditoire? Si non, je prierais les membres à poser leurs questions dans l'ordre suivant: MM. Gibson, Fergusson, Dinsdale, Hopkins, Hogarth et Lachance. M. Gibson en premier.

**M. Gibson:** Monsieur le président, quelqu'un de célèbre a écrit un jour: «Je fais corps et parti avec mon expérience.» Mes amis, en tant que député nous allons partir d'ici avec l'impression d'avoir visité une partie importante du Canada dont la portée historique est unique. Quand nous laisserons le Yukon, nous emporterons avec nous cette chaleur et cette vitalité qui nous a si vivement impressionné. De plus, nous souhaitons le jour où le Yukon entrera dans la confédération, doté d'un statut provincial complet. Quand nous partirons d'ici, chacun d'entre

[Text]

appreciation and understanding of your problems and we will help you to develop this future province as you see fit.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Gibson. Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** Thank you, Mr. Chairman. I think we all agree with Mr. Gibson and I think we all respond very much to the warmth of the welcome we have received up here. Certainly, we will not forget to carry down with us to Ottawa the requests that you have made.

Although I have been very much interested in the discussions about provincial status, I would like to ask another question of Mr. Miller. During the course of his talk to us he spoke of wanting industry and he said, "Until we have provincial status, we will never get industry. We have mines but we must have industry." I belong to a part of the country, New Brunswick, where we have felt very jealous of the larger provinces in which industries are situated in Canada and we have been trying to get them and we have gotten some. But we, too, have some hydro electric potential and I know that you have great potential hydro power but what industries do you think of as being something you can set up in this part of the country? The reason I asked you about this is because there is no use our setting up industries just to give people work unless there is some outlet where you can market those industries profitably. In view of the distances here, I would be interested to know what sort of industries you feel could be established.

**Mr. Miller:** Senator Fergusson, in the first place I think there is an opportunity in this northern part of the Territory for a cannery. We have the finest fish, salmon, grayling and all that. It may seem small but it could be developed. I know very well some of the people with whom I am well acquainted have got a salmon order if they can get the salmon out to Edmonton. If the fish were canned it would be part of an industry which I feel sure would enable some of the people to be employed. We have native fruit, the finest fruits that are grown in the whole Dominion of Canada. We have an abundance of them at times and a shortage at other times but that happens throughout the whole of the Dominion. I cannot just think offhand what other industries we could have. I feel sure that some people could suggest something which I have not thought of.

You must understand that I am trying to answer you in a truthful way and I have to

[Interpretation]

nous sera en mesure de mieux apprécier comprendre les problèmes du Yukon et aideront ces citoyens à développer dans l'ave de cette province comme il vous semble bon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gibson. Sénateur Fergusson.

**Sénateur Fergusson:** Merci, monsieur le président. Nous sommes tous d'accord, je crois, avec ce que vient de dire M. Gibson et nous avons tous goûté ce chaleureux accueil. Nous ne manquerons pas de rapporter à Ottawa votre requête.

La discussion sur le statut provincial n'est pas fort intéressé et je voudrais poser une autre question à M. Miller. Au cours de son exposé, il a parlé de l'industrie, disant: «tant que nous n'aurons pas le statut de province, nous ne pourrons pas attirer l'industrie. Nous avons de mines mais il nous faut encore l'industrie». Je viens juste d'une région du pays, le Nouveau-Brunswick où on regarde jalousement les provinces plus importantes où se concentrent l'industrie canadienne que nous avons essayé d'attirer et nous avons réussi dans une certaine mesure mais nous ne disposons d'un potentiel électrique et je sais que vous avez un gros potentiel d'hydroélectricité, mais quel genre d'industrie croyez-vous viendrait s'établir dans cette partie du pays? C'est que, voyez-vous, rien ne sert d'établir des industries dans le seul but de donner du travail aux gens s'il n'existe pas dans la région de marché approprié. En considérant le facteur éloignement, j'aimerais connaître les industries qui, à votre avis, seraient intéressées à s'établir ici.

**M. Miller:** Monsieur le sénateur, on pourrait tout d'abord commencer par une usine de mise en conserve. Nous l'avons d'excellentes poissons, saumons, ombres, etc. Elle semble petite peut-être, mais on peut lui donner une certaine expansion. Je connais très bien certaines personnes qui pourraient vendre du saumon s'il leur était possible de l'expédier à Edmonton. Si ce poisson était mis en conserve, ce serait une partie de l'industrie, qui à mesure qu'elle se développerait, créerait un certain emploi. Nous avons aussi des fruits. Les meilleurs qu'on puisse trouver dans tout le Canada. Parfois ils sont en abondance, et parfois en rareté, mais c'est une caractéristique que l'on retrouve partout dans le pays. Je ne puis, pour le moment, songer à d'autres industries. Certaines gens pourraient j'en suis sûr en trouver d'autres auxquelles je n'ai pas songé.

Considérez que j'essaie de vous répondre honnêtement et qu'il me faut être vigilant et



arte]

on my toes because it is very seldom I am amongst a very distinguished crowd such as these gentlemen. Because you are politicians, you are quite used to this in the House; I am not. So if I cannot give you a truthful answer, I must excuse me. I hope that will satisfy you, Senator.

**Sénateur Fergusson:** Mr. Chairman, may I say that I think Mr. Miller is doing very well. I do not want to cross-examine him, it is not that I am curious. I would like to know what native fruit you refer to. Also, if you do not mind my asking further, do you not think that transportation difficulties would make it very difficult to market these things that you speak of?

**Mr. Miller:** I must explain to you that I do not think you are cross-examining me by any means. You asked what fruit we have. We have the northern blueberry which is in great demand and there is a tremendous crop. We have tremendous growing power. In this northern land the soil is never tilled until late, the ground is frozen until June. Then, on August 17, which is Discovery Day, we have a horticultural show with some of the most tremendous vegetables, flowers, and so

you mention transportation; you must understand that we still have plane service if northern fruits were required. You must agree that when they want salmon in New York they do not pack it by road, it goes by plane. The same thing would apply here.

When I talk of road transportation I am talking of the heavy load that goes out and a return trip which brings back to the Yukon the supplies necessary for the people living in the Yukon. Does that answer your question?

**Sénateur Fergusson:** Yes, thank you very much, Mr. Miller.

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, while the microphone is in this end perhaps I could just add to what Mr. Miller said that there is great possibility for the pulp industry here, a saw mill and a pressboard manufacturing industry, a smelter is inevitable and it is on my doorstep, in my view. There is fish and fur farming that we could pursue. As for transportation, we have products now in our copper, in our asbestos, in our silver, in our lead, in our zinc, in our cadmium and all of the by-products of our mines which are reaching world markets and are competing in world markets right now. Although transportation offers obstructions because of a lack of development of the various communications which establish a transportation network,

[Interprétation]

ce n'est pas souvent que je me trouve en si bonne compagnie. Parce que vous êtes des politiciens, pour la Chambre vous y êtes habitués mais je ne le suis pas. Si donc je ne puis vous répondre complètement, veuillez m'excuser. J'espère que vous serez satisfait, monsieur le sénateur.

**Sénateur Fergusson:** Monsieur Miller je dois le dire s'en est fort bien tiré, et je ne désire pas l'indisposer par mes questions, je suis tout simplement curieux. Quels sont ces fruits auxquels vous faisiez allusion. De plus, croyez-vous que le transport vous en compliquerait beaucoup la commercialisation?

**M. Miller:** Je ne crois nullement que vous soyez en train de dresser dans vos questions. Vous me demandez quels fruits nous avons ici. Nous avons d'abord une abondante récolte de bleuets du nord qui sont très en demande. Nous pouvons aussi en faire pousser énormément. Ici les labours commencent jamais avant juin, car le sol est encore gelé. Le 17 août, qui est le jour de la découverte, nous avons une exposition agricole où figurent les plus beaux légumes, fleurs etc.

Vous parlez de transport. Nous pouvons toujours recourir aux services aériens si nos fruits étaient très en demande. Lorsque New York veut du saumon, évidemment ce saumon leur est expédié par avion. Il en serait de même pour nos fruits.

Quand je parle de transport routier je parle de ces gros transporteurs qui assurent le revêtement de la ville de Yukon. Ais-je bien répondu à votre question?

**Sénateur Fergusson:** Oui, merci beaucoup, monsieur Miller.

**M. Nielsen:** Monsieur le président, tandis que le microphone est tout prêt, pourrais-je ajouter que l'industrie de la pâte fort indiquée dans notre région. L'usinage des copeaux et du bois pressé, et enfin une fonderie dont l'installation à mon avis est éminente. Il y aurait aussi l'industrie du poisson et les plantations de pins que nous pourrions exploiter. Quand au transport, nous avons déjà des produits: cuivre Asbestos, argent, carbone, zinc, cadmium, etc. qui déjà luttent de concurrence sur le marché mondial. Nos moyens de transport dans l'expansion sont plutôt modestes ne nous empêchent pas de soutenir la concurrence.

[Text]

nonetheless we are getting by and we are competing.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will now call on the Honourable Walter Dinsdale.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, I have been impressed by the reaction of the members of the Committee who have already taken part in the discussion because it is obvious that without exception they have been captured by the spell of the Yukon. I think all that is necessary to realize the hopes and the dreams—if I may use that word—the vision of the Northerner would be to get every member of Parliament to come into the Yukon, to Whitehorse and to Dawson and you would have no difficulty at all, I think, achieving some of the long delayed hopes that you have cherished over the years. I am impressed by the fact that notwithstanding almost overwhelming setbacks, you still keep pressing on. In the air force we used to have a slogan, "It is not enough to be keen, you must press on regardless" and certainly that expresses the spirit of the Northerners here in the Yukon.

I would like to be brought up to date on one or two matters. Obviously there has been tremendous development in the mining field which has been an impetus to the economy of the Yukon. My friend, Mr. Miller, has indicated that there is a desire to diversify the economy of the Yukon in terms of industry. It always has been my impression that the number two, or even the number one industry should be tourism, because I think this is the appeal for the increasing number of people visiting the Yukon Territory.

Could you bring us up to date, Mr. Miller, in the progress that has been made in Dawson City with respect to tourism as the number one or a number two industry? They used to say that in all parts of Canada tourism has great potential. They speak of it now as the billion dollar industry, ahead of wheat and crowding closely in on the pulp and paper industry as a source of dollar earnings. What progress has been made in recent years?

**Mr. Miller:** Mr. Dinsdale, as far as the tourist industry is concerned, a lot has and is happening in Dawson. We have a very good association called the Klondike Visitors' Association which is doing tremendous work here.

As far as tourist trade is concerned, I have noticed in the last year or so, especially this year, that there has been a great increase in the number of tourists into the Dawson area.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Walter Dinsdale a maintenant la parole.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, la réaction des membres du présent comité qui jusqu'ici participé aux discussions m'a vivement impressionné de toute évidence, ils sont tombés sous le charme du Yukon. Toutes les choses sont nécessaires pour réaliser les rêves et désirs, l'intention des nordiques serait d'aller cueillir chaque député au Yukon, à Whitehorse et à Thompson et il vous serait très facile de réaliser ces rêves que vous avez nourris depuis des années. Je m'étonne qu'après un dépit de reçus impressionnants, vous continuez de progresser. Dans l'aviation, les aviateurs ont un slogan: «l'intelligence ne suffit pas, faut poursuivre malgré tout.» et assurément ce dicton reflète bien les données d'esprit des nordiques du Yukon.

Je voudrais être fixé sur une ou deux questions. Évidemment, il y a eu une expansion formidable dans le domaine des mines qui a accéléré le rythme de l'économie yukonienne. Mon ami, M. Miller, a dit qu'au Yukon on désire diversifier l'économie s'étendant dans le domaine industriel. J'ai toujours cru que le tourisme devait venir en premier ou deuxième lieu car c'est ce qui contribue à attirer dans les territoires du Yukon un nombre croissant de visiteurs.

Pourriez-vous, monsieur Miller, nous dire le progrès réalisé en ce sens dans la ville de Dawson? On avait coutume de dire que dans toutes les parties du Canada, le tourisme était une force latente. On en parle aujourd'hui comme d'une industrie qui se chiffre par plusieurs millions de dollars, qui l'emporte sur la culture du blé et qui presse de près celle de la pâte des papiers. Quel progrès avez-vous dû réaliser au cours des dernières années?

**M. Miller:** Monsieur Dinsdale, en ce qui touche l'industrie du tourisme, nombre d'événements se déroulent à Dawson. Nous avons une très bonne association qu'on appelle la *Klondike Visitors' Association* et qui accomplit un travail extraordinaire.

Pour ce qui est du tourisme, j'ai noté au cours des dernières années, et de cette année plus particulièrement, qu'il y a eu une augmentation sensible du nombre de touristes.

[texte]

A one time we had mostly American tourists, who travelled from California and even from the State of New York, but last year and this year I noticed that we were receiving more Canadians, even from as far back as the Maritimes.

This is the real Klondike, regardless of what others say. We have restored our historical sites. Unfortunately that happened about 30 years too late. It has been an awful long time. I would like Mr. Pickersgill from Bonavista-Twillingate to come up to Dawson and see what we have here. We have had a great many Ministers come. Unfortunately, we never have had the pleasure of our Premier Mr. Trudeau. I would like him to come and visit us.

Apart from the historical sites we will have a little more to show them in time. We have the Robert Service cabin, we have the Jack London cabin, we also have the original Bonanza where the original gold rush took place. Now they cannot take that away. That is here for good. We have many other things.

I would agree that the tourist trade is number one. I would say mining is number two. We have a mine on Solomon's Dome on which the owners have been doing prospecting, and I do not think that I am out of turn repeating what was passed on to me by the owners that they have had very good showings there, very good indeed.

**Mr. Dinsdale:** Reverting to the tourist industry, do you feel that progress towards responsible government, as outlined by yourself and Mr. Nielsen, would put you in a better position to promote this area and increase interest in the Yukon, especially by upgrading the facilities and services that are needed, paved highways, roads to resources and so forth? You have zeroed in on the difficulty of senior civil servants from the remote ramparts of Ottawa having the main role in determining development policies in the Yukon. Do you feel that responsible government would be helpful in promoting your greatest economic potential, the tourist industry?

**Mr. Miller:** First of all, I would like to answer just one of your questions. As far as resource and other roads is concerned, the government pays 50 per cent and the mining companies pay 50 per cent. Because of the 50 per cent the government pays they receive the whole of the minerals that are taken out. Therefore they are not giving anything, they are just giving a little bit away, and a very small piece.

[Interprétation]

dans la région de Dawson. Il fut un temps où ces touristes étaient surtout des Américains qui nous venaient de Californie ou même de l'État de New York, mais l'an passé, et cette année, j'ai noté que nous accueillions un plus grand nombre de Canadiens qui nous venaient même des provinces maritimes.

Le vrai Klondike est ici, quoi qu'on en pense ou dise. Nous avons restauré nos sites historiques. Malheureusement, nous l'avons fait trente ans trop tard. Nous avons attendu bien longtemps. J'aimerais que M. Pickersgill de Bonavista-Twillingate, vienne sur les lieux se rendre compte de ce que Dawson offre. Plusieurs ministres sont venus. Malheureusement, nous n'avons pas eu le plaisir d'accueillir le Premier ministre M. Trudeau. J'aimerais qu'il nous rende visite.

Outre les sites historiques, nous aurons, éventuellement, d'autres choses à montrer. Nous avons les maisons de Robert Service et de Jack London, nous avons la Bonanza originale où s'est produite la ruée vers l'or. On ne saurait nous ravir ces trésors. Ils sont bel et bien nôtres. Nous avons plusieurs autres choses.

Je suis d'avis que l'industrie du tourisme vient en premier lieu, suivie de l'industrie minière. Il y a sur le *Solomon's Dome* une mine que les propriétaires prospectent, et j'espère qu'ils ne m'en voudront pas de répéter ce qu'ils m'ont dit, à savoir que les explorations sont fort prometteuses.

**M. Dinsdale:** Pour en revenir à l'industrie du tourisme, il vous semble qu'un gouvernement responsable, comme vous l'avez signalé ainsi que M. Nielsen, vous faciliterait l'exploitation de ce secteur et susciterait plus d'intérêt à l'égard du Yukon, tout spécialement en obtenant les services des commodités requises—chemins pavés, voies d'accès aux ressources, etc.? Vous avez remarqué également que des fonctionnaires supérieurs chevronnés abrités derrière les remparts d'Ottawa décidaient des politiques d'expansion minière du Yukon. Ce gouvernement responsable vous aiderait-il à promouvoir votre potentiel économique, votre industrie touristique?

**M. Miller:** Permettez-moi d'abord de répondre à l'une de vos questions. Au sujet des ressources et des routes, le gouvernement contribue pour la moitié et les sociétés minières pour l'autre. En échange de ces 50 p. 100, le gouvernement reçoit tout le minerai qu'on en tire. En somme, il ne donne pas grand chose, il donne très peu, très très peu.



## [Text]

As far as the tourist industry is concerned I stand to be corrected on this, I do not think there has been very much government money spent here. I know very well that the territorial government now has an office established in Vancouver, B.C. Other than that we have our Tourist Information Bureaus here, which are doing a good job, both in the south and here in Dawson. As far as I am concerned, I do not see any money being handed out by the government for publicity of the Yukon. If I am wrong, I would only be too pleased for anyone to tell me. I will ask this of anyone of you gentlemen, especially from back East. Have you ever seen anything advertised in the papers, paid for by the government, promoting the Yukon?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I do not know that anyone of us would be experts on that Mr. Miller. I wonder, without taking away from Mr. Dinsdale the right to continue his questioning, if I might invite anybody from the floor at this time to say anything further about the tourist industry. I know a lot of you here would be involved with that. Mrs. Gaundrone, for instance, on the way in from the airport was telling us about everything in Dawson City. I wonder if she or anybody else in the audience would like to make any comments on the tourist industry.

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, before you do that I wonder if I might, with respect to Jim, correct an inaccuracy in something he just said. The Roads to Resources Program was discontinued in 1963 and has not been replaced by any other federal government equivalent. I just did not think that should stand on the record.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mrs. Gaundrone, would you like to say anything about this?

**Mrs. Margretta Gaundrone:** As most people around here know, tourism has been something of an interest in the Yukon, especially in Dawson, for a good many years. Perhaps it now could be our first industry. Boats have come in as long as I can remember. We have had a certain number of tourists into Dawson. We always have had our Service cabin and a few places around town, the Commissioner's residence and so on.

Now that the government has moved from Dawson to Whitehorse and the population has decreased, we have concentrated more on tourism.

I did not come here planning on speaking today, but I think that tourism is very much

## [Interpretation]

Quant à l'industrie du tourisme, je ne craignais pas que le gouvernement ait investi beaucoup d'argent. Je n'ignore pas que le gouvernement des territoires a maintenant un bureau à Vancouver, C.-B. Outre ce bureau, nous avons dans le sud et ici à Dawson des bureaux de renseignements touristiques qui font un excellent travail. Je ne vois pas quant à moi que le gouvernement ait donné quel argent que ce soit pour faire de la publicité pour le Yukon. Si je fais erreur, qu'on me le dise. A vous, messieurs, ceux qui viennent de l'Est plus particulièrement, je demanderais si vous avez déjà vu dans les journaux une annonce commanditée par le gouvernement pour annoncer le Yukon?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je dois vous dire que l'un d'entre nous puisse vous fournir une expertise à ce sujet, monsieur Miller. Je vous en fais la demande, et je ne veux pas enlever à Mr. Dinsdale l'occasion de poursuivre sa question. Si je pourrais inviter les membres de l'audience à faire quelques observations sur l'industrie touristique. Je sais que nombre d'entre vous s'y intéressent de près. Par exemple, Mme Gaundrone, en revenant de l'aéroport nous donnait toutes sortes de renseignements sur la ville de Dawson. Aurait-elle, ou quelqu'un d'autre aurait-il quelque chose à ajouter à ce sujet?

**M. Nielsen:** Monsieur le président, avant d'en arriver là, puis-je, avec la permission de Mr. MacGuigan, rectifier une erreur qu'il a faite? Le programme des voies d'accès aux ressources a été discontinué en 1963 et n'a pas été remplacé par le gouvernement fédéral.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mme Gaundrone, voulez-vous ajouter un mot à ce sujet?

**Mme Margretta Gaundrone:** Comme la plupart d'entre vous le savent, le tourisme a toujours été une question fort importante dans le Yukon, à Dawson surtout, depuis nombre d'années. Ce devrait peut-être être notre industrie principale. Des bateaux sont venus accoster ici, aussi loin que je puis m'en souvenir. Nous avons eu un certain nombre de touristes à Dawson. Il y a toujours eu une maison de Service et quelques autres endroits intéressants dans la ville, la résidence du commissaire, etc.

Depuis que le gouvernement a transporté son siège de Dawson à Whitehorse et que la population a diminué, nous nous sommes attachés plus encore au tourisme.

Quand je suis venue ici aujourd'hui, je n'avais pas l'intention de prendre la parole, mais

te]  
the increase. You mentioned a bridge  
cross the Yukon. Many people say that that  
ould not help tourism but I say it would  
ause our ferry, which is in very good  
rking condition as a rule, could break  
wn. If it is broken down on this side of the  
er and the tourists are on the other side,  
y cannot get gas for their cars to go back  
l they just have to sit there. They do not  
e food and they might sit there for possi-  
l 10 or 12 hours, or maybe longer. As any-  
y who knows anything about machinery  
l tell you, although you have good  
chanics there are times when because of  
e little quirk they have a hard time to get  
p work. That is why I feel that the bridge  
cross the Yukon is very, very important.

ne of the gentlemen asked if the bridge  
cross the Yukon would mean a discontinua-  
e of the trains from Skagway to White-  
se. A bridge across the Yukon would have  
ing at all, as far as I can see, to do with  
White Pass and the Yukon Railways. It  
uld just go across the Yukon River also, it  
uld be of help to the Cassiar Asbestos Cor-  
oration in bringing their asbestos across  
en the power line is not working. Many  
me the asbestos cannot be brought across  
Yukon River by ship in freeze-up.

another thing is that in freeze-up they  
ud an ice bridge across the Yukon by  
ing up cordwood and pumping water over  
top of it. But what happens in the spring  
ne year to this bridge that is used to carry  
e big trucks across the river? At that  
tion the Yukon River is unable to break  
on its own without assistance and one year  
had a very bad flood because the logs  
oted down river, the ice could not get  
ough and the river backed up. This is get-  
off the subject of tourism which I started  
peak on, but all these work in together,  
o if we could have the bridge across the  
on I think tourism would build up. We  
l continuing a program started in about  
91 or 1962, at which time we started with  
Palace Grand. The Keno was brought  
on from Whitehorse and put on the docks.  
l have that for the tourists and it is very  
interesting through it. We hoped that you  
lemen would be able to visit this little  
o, which used to ply the Yukon River, and  
e hope you will go through the Palace  
nd. You will see what a wonderful build-  
that is. The post office built in 1901 is to  
e-restored. That post office was used some-  
e in the thirties when they moved the post  
ffe down to the federal building, which at  
rent is our museum site. There is a good  
rogram starting up and I do feel that tour-

### [Interprétation]

je crois que l'industrie du tourisme prend  
beaucoup d'importance. Vous avez parlé d'un  
pont jeté sur le Yukon. Nombre de gens pré-  
tendent que le tourisme n'en serait pas ravi-  
mais je prétends le contraire car notre tra-  
versier, qui est de coutume en bon ordre, pour-  
rait bien tomber en panne. S'il brise de ce  
côté de la rivière et que les touristes sont de  
l'autre, ils ne peuvent obtenir de l'essence  
pour leur voiture et s'en retourner, et il leur  
faut attendre. Ils n'ont rien à manger et ils  
peuvent attendre là pendant dix ou douze  
heures, peut-être plus. Ceux qui s'y entendent  
dans la mécanique vous diront que même si  
vous avez une bonne machine, vous avez par-  
fois peine à la faire travailler. Aussi je crois  
que ce pont sur le Yukon est très très  
important.

Quelqu'un a demandé si ce pont viendrait  
interrompre les services de trains entre Skag-  
way et Whitehorse. Ce pont, à mon avis, n'a  
rien à faire avec le chemin de fer du White  
Pass et du Yukon. Il ne ferait qu'enjamber la  
rivière. Il rendrait de plus service à la *Cassiar  
Asbestos Corporation* en leur permettant de  
traverser leurs produits en cas de panne d'é-  
lectricité. Bien souvent, on ne peut transpor-  
ter l'asbestos de l'autre côté de la rivière  
Yukon à cause du gel qui paralyse les ba-  
teaux.

Sans compter que, au cours de cette période  
de gel, on construit un pont en bois arrosé  
d'eau. Mais qu'advient-il au printemps à ce  
pont qui permet aux camions lourds de tra-  
verser la rivière? En ce coin de la rivière  
Yukon, la débâcle doit être provoquée et une  
année entre autres, il s'est produit une grosse  
inondation à cause des billots qui flottaient  
sur la rivière et qui empêchaient le mouve-  
ment des glaces. Je m'écarte un peu du sujet  
du tourisme mais ces questions s'y rattachent  
quand même et si nous pouvions avoir ce  
pont sur la rivière Yukon, je crois que l'in-  
dustrie du tourisme prendrait de l'expansion.  
Nous poursuivons la réalisation d'un pro-  
gramme amorcé vers 1961 ou 1962, la con-  
struction de notre Palace Grand. Le «Keno» a  
été transporté de Whitehorse et placé sur les  
quais. C'est un attrait touristique qu'il est fort  
intéressant de visiter. Le petit bateau qui fai-  
sait autrefois la navette sur le Yukon ainsi  
que le Palace Grand. Vous verrez comme c'est  
un bel édifice. Il faudrait restaurer le bureau  
de poste qui a été construit en 1901 a été  
utilisé au cours des années 1930 lorsque le  
bureau de poste a déménagé dans l'édifice  
fédéral, qui est actuellement l'emplacement  
de notre musée. Nous sommes en train d'éla-  
borer un programme intéressant et j'espère  
que l'industrie du tourisme prendra de l'im-  
portance au Yukon. Merci.

[Text]

ism will be a very important thing here in the Yukon. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mrs. Gaundrone. A gentleman would like to say something.

**Mr. Pat Ray:** Good morning, ladies and gentlemen. There is just one question I would like to have you take back to Ottawa. I have been asked by 50 or 60 people this summer why we have not a paved road up to Dawson, including the Alaska Highway? I am in the fire hall here and I have had occasion to talk to maybe 5 per cent of the tourists that have come through Dawson so far. Every one of them has stated that they would like to come back to this country time and time again to get away from the pollution problems and the hectic day-to-day life down South but they will not try that highway again because of wear and tear on vehicles and so forth. Anybody in the transportation business today in the Yukon knows just exactly what this cost is. Tourism, in my own personal opinion, would increase 50 per cent with a paved highway.

Would you take that home and think about it? Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Ray. Reverend Snyder.

**Reverend Ken Snyder:** I am a newcomer to the country. I have been here for three years but have lived in the Northwest Territories before. Although I am not a cheechaks, I am not a sourdough either because my vocation prohibits me from some of the qualifications.

One of the things that I would like to emphasize is that I have been interested in tourism and in the potential that exists in Dawson City. To get back to the Constitution, the importance of tourism—I think Mr. Dinsdale was trying to get some feedback—is that tourists' money represents our potential to put money into Yukoners' pockets thereby giving it a chance to stay in Yukon circulation and that relates directly to provincial status or relationship with Ottawa. Tax revenue taken out of resource extraction in the past has been based on a philosophy of rape and run, thus this has not been too accessible to Yukoners in developing industry within the country. I think we have to seriously look at this.

The Yukon has tremendous potential for tourism despite what we say about Edmonton stealing the Klondike, or Whitehorse. I think

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, madame Gaundrone. Quelqu'un veut ajouter un mot.

**M. Pat Ray:** Bonjour mesdames et messieurs. Il y a une question que j'aimerais bien que vous rapportiez à Ottawa. Cinquante ou soixante personnes ont dû me demander pourquoi nous n'avions pas pavé la route qui mène à Dawson, y compris la route de l'Alaska. Jusqu'ici, j'ai eu l'occasion de parler à 5 p. 100 des touristes qui ont passé par notre ville. Tous m'ont dit qu'ils aimeraient revenir ici de temps à autre pour échapper à la pollution et à la frénésie du sud mais qu'ils n'essaieront plus d'emprunter la route nationale parce qu'ils y abiment trop leur voiture. Tous ceux qui sont dans le commerce du transport à Yukon savent exactement qu'il en coûte. À mon avis, le tourisme augmenterait dans la mesure de 50 p. 100 si nous avions une route nationale pavée.

Je vous prie donc de songer sérieusement à cette question. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Ray. Révérend Snyder.

**Révérend Ken Snyder:** Je suis nouveau dans ce pays. J'y habite depuis trois ans mais j'ai vécu auparavant dans les Territoires du Nord-Ouest. Même si je ne suis pas un Cheechako, je ne suis pas non plus un explorateur car ma vocation me refuse certaines des conditions requises.

Je veux vous dire que j'ai toujours été intéressé dans le tourisme et dans les possibilités qui existent à ce sujet dans la ville de Dawson. Pour en revenir à la Constitution, l'importance du tourisme—M. Dinsdale essayait je crois d'obtenir des renseignements—c'est que les revenus du tourisme représentent pour nous la possibilité de mettre de l'argent dans la poche des Yukoniens, l'affixant de ce fait à la circulation yukonienne, et c'est là que s'établit le rapport avec le statut provincial ou avec Ottawa. L'argent provenant des impôts prélevés sur l'exploitation d'une ressource a été fondé dans le passé sur une philosophie de sauter et courir. Ainsi, l'argent n'a pas été tellement à la disposition des Yukoniens pour qu'ils l'appliquent à développer l'industrie dans leur région. Il ne faut je crois étudier attentivement cette question.

Les ressources du Yukon sont énormes. Du point de vue touristique, qu'importe ce qu'on dise au sujet d'Edmonton qui nous a volé



[texte]

we got off our fannies tourism could represent one area in which we could go forward. I think if people who are not supposed to believe in the future of the country were turned loose they might be able to do a tremendous amount of good. Tourism relates to the population of the country, which relates to population growth, economic growth and so on.

So I think that tourism, as Mr. Dinsdale was trying to bring out, has a direct bearing on a constitutional thing that we have wandered far away from. I think it would be good if we could get away from rape and run and stick to a philosophy of peaceful coexistence. I would sense that in some relationships I have had in this country that there had been the possibility in peoples' minds of saying that tourism and mining do not go equally together and that it is just not possible to proceed along these lines in developing the country.

In the constitutional realm, if I understand correctly, I think that if territorial jurisdiction were given things would spring to life.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would anyone else on the floor like to get his two cents worth now?

**Mrs. Colleen Tyner:** I want it to go on record that I do not think the government really listens to what we have to say. They come here, they listen to us talk, write it down, and then go away and forget all about it.

There is a lot of potential in the Yukon and I agree with everybody that has said anything about it. But if somebody would just listen to it—really listen, and do something.

Dawson has been declared a national historic site and the only thing that has been done is the rebuilding of the Palace Grand in 1932.

Again, the Tourist Information Bureau was shipped in and bought that building, and now it has been turned over to the government as have others. I think that in the Yukon, by forcing our Council to tax our necessities, we are being penalized for living here. Instead of getting encouragement for people coming to the North, we are being taxed for being here and wanting to stay here. Our fuel is high; that is a necessity. Our gasoline is high, higher than anywhere else in Canada, I believe, and that is a necessity. They tax liquor too.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. You have certainly had an atten-

[Interprétation]

Klondike ou Whitehorse. Si nous nous y mettons résolument, le tourisme se révélera un domaine où nous pourrions progresser. Si on donnait libre cours aux gens qui sont sensés ne pas croire à l'avenir du pays, ils pourraient faire beaucoup de bien. Le tourisme se rapporte à la population, la population se rapporte à l'essor, à la croissance économique, etc.

Je crois donc que le tourisme, comme M. Dinsdale essayait de le faire remarquer, exerce une influence directe sur la question constitutionnelle dont nous nous sommes écartés. Il serait bon, je crois, d'échapper à cette politique de sauvette et de revenir à celle d'une coexistence pacifique. Certains rapports que j'ai eus au pays me laissent entendre que d'aucuns ont cru que le tourisme et les mines n'allaient pas de pair, et qu'on ne saurait procéder ainsi pour développer un pays.

Dans le domaine constitutionnel, si j'ai bien compris, je crois que si l'on accordait la juridiction territoriale, il se produirait une renaissance.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quelqu'un a-t-il un mot à ajouter?

**Mme Colleen Tyner:** Je veux qu'on prenne note que je ne crois pas que le gouvernement écoute ce que nous disons. Ils viennent ici, nous écoutent, prennent des notes et s'en retournent pour tout oublier aussitôt.

Il y a au Yukon d'énormes ressources, je suis d'accord. Mais si quelqu'un voulait bien nous écouter—vraiment nous écouter et faire quelque chose.

Dawson a été déclarée site historique national et on a rien fait d'autre que la construction du Palace Grand en 1962. Ici encore, le Bureau d'information touristique est intervenu et a acheté cet édifice qui a maintenant été cédé au gouvernement comme d'autres. Je crois que le Yukon, en forçant le conseil à imposer les choses nécessaires, nous punit en quelque sorte de vivre ici. Au lieu d'encourager les gens à venir vers le Nord, nous sommes taxés parce que nous y résidons et que nous voulons y demeurer. Le prix de l'huile de chauffage est élevé, et c'est une nécessité. Le prix de l'essence est élevé, plus que nulle part ailleurs au Canada, je crois, et c'est une nécessité. Il en est de même de la taxe sur l'alcool.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, madame. Vous avez sûrement trouvé chez

## [Text]

tive audience here of members of Parliament and Senators this morning and I hope that the seed has fallen on fertile ground. You realize, of course, that this Committee is directly concerned only with constitutional matters. We would be happy to hear all of your comments but our report when made will deal only with the constitutional question. However, I think that all these things are certainly involved in the constitutional question. As Father Snyder pointed out, having provincial status—without saying whether it is on your own or as part of another province, although it is clear that you people want it on your own—might do a great deal for the development of your industries here, especially the tourist industry.

**Mr. Osler:** This is just a remark, if you will let me put it in. I do not think it is fair to say that these remarks have nothing to do with the Constitution, because one of the proposals that the federal government has already put up is equality of opportunity for people wherever they live. If people in the North are to have equality of opportunity, if they are to have tourism and so on and so forth, surely to God they either need to have less income tax or write-off incentives, or something.

It is all very well to talk about Dawson City and how great a tourist attraction it could be, but people are people and they are going to require good accommodations to come and return. It is unfair to ask somebody to build a motel that the average American or Canadian citizen will accept when he has a two-and-a-half month time span. He should not be taxed on the same basis as some person who has a year time-span outside Toronto. So that it is constitutional, Mr. Chairman. That is the only remark I want to make.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Osler. I hope that I did not give the impression that it was not constitutional. What I was saying was that the Committee will report on what it considers to be constitutional, and I can see that you are a strong proponent that we take a very broad look at the meaning of constitutional change. That is fine.

Are there any other comments from the floor? I would like to go back to Mr. Dinsdale then, because I interrupted him in his line of questioning earlier, and I am not sure whether or not he had finished.

**Mr. Dinsdale:** I just want to comment, Mr. Chairman, that that was the discussion that I

## [Interpretation]

nous une oreille attentive et j'espère que cette semence trouvera un sol fertile. Vous vous rendez compte, bien sûr, que le présent Comité ne s'intéresse directement qu'aux questions constitutionnelles. Nous serions heureux de recevoir toutes vos observations dans notre rapport, s'en tiendra aux questions constitutionnelles. Toutefois, toutes ces questions se rattachent, je crois, à la question constitutionnelle. Comme l'a signalé le père Snyder, le fait d'avoir un statut provincial, qu'il s'agisse des deux provinces en soit d'être une partie d'une autre province, bien qu'il soit clairement établi que vous désirez être à votre propre compte—pourrait contribuer beaucoup à l'expansion de l'industrie dans votre région, celle du tourisme en particulier.

**M. Osler:** Tout juste une remarque. Il n'est pas juste, à mon avis, de dire que ces choses n'ont rien à faire avec la Constitution, car l'une des propositions que le gouvernement fédéral a déjà présentée est les occasions qui s'offrent, également à tous les gens, quel qu'ils soient, à l'endroit où ils résident. Si les gens du Nord doivent avoir les mêmes occasions que les autres, s'ils doivent avoir du tourisme, etc., il leur faut assurément avoir des impôts moins lourds ou jouir de certaines incitations ou quelque chose de ce genre.

Il est bien beau de dire que Dawson City est un centre touristique prometteur mais, les gens étant ce qu'ils sont, ils vont vouloir loger à bonne enseigne et revenir. Il n'est pas juste de demander à quelqu'un de construire un motel accessible aux citoyens moyens américains ou canadiens lorsque la saison du tourisme ne dure que deux mois et demi. Ils ne devraient pas être taxés au même titre que celui dont la saison s'étend à longueur d'année hors de Toronto. Et cette remarque, monsieur le président, relève de la Constitution. C'était la seule que je voulais faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Osler. J'espère ne vous avoir point donné l'impression que je n'étais pas constitutionnel. Je disais que le Comité rédigerait son rapport en fonction de la constitutionnalité, et je vois que vous êtes le premier à envisager d'un œil assez large la signification d'une modification constitutionnelle. Fort bien.

Y a-t-il d'autres observations de la part de l'audience? Sinon, j'aimerais en revenir à Mr. Dinsdale car je l'ai interrompu dans sa question plus tôt et je ne sais pas s'il avait fini ou non.

**M. Dinsdale:** Il me suffit d'ajouter, monsieur le président, que s'il a éclaté la discussion

**[Texte]**

oped would arise from my prodding, and it also gives the lie to this myth that there is not the potential leadership in the Yukon to carry out the tasks that would be required with greater responsibility and autonomy. And I merely want to say that as a member of the Yukon Order of Pioneers, I am very pleased to hear this response.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The next questioner is Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Thank you, Mr. Chairman. I was quite interested in the remarks that the gentleman had to make about the Alaska Highway because I think that my own personal case is one point which proves his point. I had been quite enthralled with the idea of taking my family in the car and travelling on the Alaska Highway to this area of the country, and then when I started studying some of the literature on the Yukon for this trip and found out that they were recommending that you cover your gas tank with some rubber tube and you put plastic over your headlights and so on, I began to change my mind. So his point is certainly well taken.

Mr. Allmand and I were discussing this point the minute before he came to the microphone. And we heard the comments last night. Some people were saying that they did not think the Alaska Highway should be paved. Others were saying it should be paved. Because this is a very important transportation link, I would like to have some consensus, if Mr. Miller could give me any, or if the gentleman could who was at the microphone previously, of why there is this difference in attitude, and whether it is prevalent or whether this is an isolated case.

**Reverend Snyder:** I certainly think that there has been tremendous debate about the Alaska Highway. The Present Minister of Public Works travelled up the Alaska Highway by bus at the request of the Yukon people. He experienced the gravel road and he passed judgment on the fact that the road was in excellent condition and that it need not be paved. Engineering people, I presume, were behind this.

I think the figures that Erik Nielsen conveyed were that one-third has to be completely rerouted, one-third rebuilt, and one-third might be ready to be paved. But the Minister, when he shot down the Alaska Highway, brought up the situation of airports and nobody in the Yukon seemed quite free enough from the shock of the Alaska Highway

**[Interprétation]**

que précisément je comptais susciter par mes explorations, et aussi, nous assistons à un démenti ou mythe à l'effet qu'il n'y a pas de leadership latent au Yukon pour assumer les tâches que soulèveraient une plus grande responsabilité et une autonomie plus prononcée. Je veux tout juste ajouter que, à titre de membre des Pionniers du Yukon, je suis très heureux d'avoir entendu cette réponse.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hopkins, vous avez la parole.

**M. Hopkins:** Merci, monsieur le président. Ces observations qui ont été faites au sujet de la route de l'Alaska m'ont intéressé car je crois que ma situation personnelle était cet argument. J'ai été tout d'abord emballé par ce projet de visiter la route de l'Alaska, avec ma famille, ainsi que la région environnante, mais quand j'ai commencé à étudier la documentation sur le Yukon en prévision de ce voyage, j'ai vu qu'on nous recommandait de recouvrir notre réservoir d'essence avec un tube de caoutchouc et de revêtir nos phares de plastique, etc. J'ai donc changé d'idée, de sorte que les observations qu'on vient de faire sont fort pertinentes.

Nous discutons, M. Allmand et moi-même, cette question, juste avant que je prenne le micro. Nous avons entendu, hier soir, les observations. D'aucuns prétendaient que la route d'Alaska ne devrait pas être pavée. D'autres disaient que si. Vu que c'est là une voie de communication fort importante, j'aimerais savoir ce que les gens en pensent, aussi la personne qui m'a précédé au microphone, ou pourquoi il y a cette divergence de point de vue ou si cela est prévalent ou s'il s'agit d'un cas particulier.

**Le révérend Snyder:** Il est indiscutable que cette route de l'Alaska a suscité une vive discussion. Le ministre actuel des Travaux publics, à la suite d'une requête des gens du Yukon, a voyagé sur cette route de l'Alaska. Il a pu se rendre compte de ce que c'était qu'une route de gravier et il a trouvé que cette route était en parfait état et n'avait pas besoin d'être pavée. Les ingénieurs, je suppose, l'appuyaient.

Erik Nielsen a dit: «Je crois que le tiers de cette route devrait être acheminé autrement, le tiers reconstruit; et l'autre tiers, pavé. Mais le ministre, quand il a foncé à travers cette route de l'Alaska, a soulevé la question des aéroports, et nul ne semblait affranchi suffisamment de ce choc de la route de l'Alaska pour discuter de la situation qui existait, à



## [Text]

way to discuss the situation that exists, to talk about airports, and we actually need both.

Tourists who do not want to get their windshields broken and their gas tanks broken and so on, can also come to this country through airports. But it is not just a local problem. We are related to people in the Northwest Territories who also need tourism and so on. So these things come in together and actually it would not hurt if the present policy were pursued. Let us say our airports were really fixed up so that quite good planes could come in and bring tourists in that way. We can travel on these gravel roads and our territorial roads.

By way of inference, I think it is safe to say this is probably still federal money, but regarding our territorial road coming from Whitehorse to Dawson, it is a fairly general comment of people that it is generally always in better shape than the Alaska Highway. And I think this is something that should be brought out because our territorial fellows have at least done a good job according to lay people like me in that regard. We are happy about that because we travel that one more than the Alaska Highway.

However, whether airports or roads were concentrated on, we think all the arteries for transportation would be good. And certainly I think that a 200 per cent increase in tourism would be putting it mildly about the Alaska Highway. I think it would really take the top off the lid. Some people do not want that, but I think the tourist traffic in this country would really go because we are dependent upon American people as well, and they are not bad to have around and they want to see Alaska. They live through their life, some of them, to come and see Alaska, and I think we would get that return visit two or three times.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Reverend. Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Thank you, Father. I think I should put on the record at this time, Mr. Chairman, the fact that I think Yukoners can take a little lesson out of politics. We heard last night that when the Minister came up here to travel the highway to find out what condition it was in, someone gave him an air-filled cushion to ride on, and I think this is very impractical politics and I think you should improve your strategy.

Mr. Chairman, I have one question and I think that either Mr. Miller or Mr. Nielsen will be able to answer it for me. What is the total annual budget of the Yukon government at the present time?

## [Interpretation]

savoir les aéroports dont nous avons présentement besoin.

Les touristes qui ne veulent pas briser leur pare-brise et leur réservoir d'essence peuvent aussi venir nous visiter par avion. Mais il s'agit pas là d'un problème exclusivement régional. Nous sommes rattachés aux gens des Territoires du Nord-Ouest qui ont besoin de tourisme, etc. De sorte que toutes ces choses se présentent ensemble et que, de fait, il n'aurait pas de mal à poursuivre la réalisation de la politique actuelle. Disons que nos aéroports seraient aménagées de façon à permettre l'atterrissage de bons avions. Nous pouvons voyager, quant à nous, sur ces routes de gravier.

Par voie de conclusion, il est juste, je crois de dire qu'il s'agit probablement encore de l'argent du fédéral, mais en ce qui a trait à notre route qui relie Whitehorse à Dawson, les gens sont habituellement d'accord pour dire qu'elle est toujours en meilleure condition que la route de l'Alaska. Et voilà, je crois, un fait qu'il faut souligner car nos gens du territoire ont, au moins, une bonne position, d'après des gens ordinaires comme moi cet effet. Nous sommes heureux de ce fait et nous n'utilisons plus que la route de l'Alaska.

Toutefois, qu'il s'agisse d'aéroports ou de routes, nous pensons que toutes les artères sont bonnes. Et, à coup sûr, je pense qu'une augmentation du volume du tourisme de l'ordre de 200 p. 100 résulterait sûrement de cette route de l'Alaska. Certains s'y opposent, mais je crois que le trafic touristique dans cette région serait réellement amélioré car nous dépendons aussi des gens des États-Unis qui conviennent d'accueillir et qui veulent visiter l'Alaska. Certains pensent, au cours de leur voyage à ce voyage qu'ils feront en Alaska. Et je crois qu'ils nous reviendraient deux ou trois fois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, mon révérend. Monsieur Hopkins.

**M. Hopkins:** Merci, mon père. Il conviendrait, je crois, de noter, monsieur le président, que les citoyens du Yukon pourraient tirer une petite leçon de la politique. On nous a dit, hier soir, que, lorsque le ministre avait vérifié l'état dans lequel se trouvait la route de l'Alaska, quelqu'un l'avait muni de coussins pneumatiques pour le protéger. Je crois que cette façon de parler n'est pas propre et qu'il faudrait l'améliorer.

Monsieur le président, je voudrais poser une question à laquelle M. Miller ou M. Nielsen pourra répondre. Quel est présentement le budget du gouvernement du Yukon?

[Texte]

**Mr. Nielsen:** The last budget was close to .5 million. That is for looking after our own needs here. Someone mentioned the tax base being very narrow. This is not quite the case. You have Anvil Mines being taxed—no, they are still in the tax-free period. There are Venus which is coming up, New Imperial Mines, United Keno Hill Mines, Clinton Creek Mine across the river, and other large corporations which by no means monopolize the scene. That is a popular myth that is propagated and perpetuated by senior public servants in Ottawa because they have to have a saw man. Mr. Chrétien found that out when he made a speech here during the last resources conference which aroused the ire of a good many monkey wrenches and other people from the lower income groups.

But try to get the information. Time after time I have asked the departmental officials, "How much do you take out of the Yukon in tax revenues? How much do you take out in corporate taxes? How much do you take out in personal income taxes?" And you get the run around. Ask them to break down CBC costs and they do not do it; they will not do it. Ask them to break down CNT costs; they will not do it. This is the kind of information which members are entitled on behalf of their constituents, and we do not get it. And I might say we did not get it when we were in power.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** In view of those remarks, Mr. Chairman, it might be helpful if this Committee were to put in a request for financial status of the Yukon and where these moneys are spent in view of the fact that we have to discuss budgets in order to arrive at some consensus on the Constitution. And I would like to leave that at this time.

**Mr. Nielsen:** Good luck.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would think, Mr. Hopkins, that we would not need a motion on that. I think that the Committee can make this request, or alternatively we might ask our economic advisor to see if we can assemble this material for us from whatever source it may be available. But we will certainly note the request. I do not think we need a formal motion for it.

**Mr. Hopkins:** I think it should be noted too, Mr. Chairman, that the people in the

[Interprétation]

**M. Nielsen:** Le dernier s'élevait à près de 15 millions. Cet argent est affecté à nos propres besoins. On a dit que la base de taxation était très étroite. Ce n'est pas tout à fait exact. Il y a les Mines Anvil qui sont taxées—non, elles sont encore dans cette période exempte de taxe. Il y a Venus qui le sera bientôt, les New Imperial Mines, le United Keno Hill Mines, le Clinton Creek Mine de l'autre côté de la rivière, et d'autres sociétés importantes qui, pour autant, n'accaparent pas la situation. C'est là un mythe populaire que les fonctionnaires supérieurs d'Ottawa propagent et perpétuent, parce qu'il leur faut un homme de taille. M. Chrétien s'en est rendu compte lorsqu'il a prononcé, ici, un discours au cours de la dernière séance sur les ressources, et qui a suscité la colère de plus d'un membre de la classe des gagne-petits.

Mais essayez d'obtenir ce renseignement. A maintes reprises, j'ai demandé aux fonctionnaires du ministère: «Combien prélevez-vous en taxe du Yukon? Combien prélevez-vous en impôt des sociétés? Combien prélevez-vous des particuliers?» Aussitôt, on devient évasif. Demandez-leur de vous exposer, en détail, les frais de Radio-Canada, et ils ne le font pas; ils ne veulent pas le faire. Demandez-leur de vous exposer, en détail, les frais du CND; ils ne le feront pas. Voilà le genre de renseignements auxquels ont droit les députés à l'égard des gens qu'ils représentent; et pourtant, ils ne les obtiennent pas. Et je dirais même que nous ne les avons pas obtenus quand nous étions au pouvoir.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hopkins.

**M. Hopkins:** Vu ces observations, monsieur le président, il serait peut-être indiqué que le présent Comité adresse une demande à l'égard du statut financier du Yukon et des domaines où sont affectées les sommes, étant donné qu'il nous faut parler de budget en vue d'arriver à une certaine entente à propos de la Constitution. J'aimerais abandonner cette question, pour le moment.

**M. Nielsen:** Bonne chance!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il n'est pas, je crois, nécessaire d'avoir une motion à ce propos. Le Comité peut, je crois, faire cette demande, ou encore, demander à notre conseiller économique de nous trouver la documentation à ce sujet. Mais nous ne manquons pas de donner suite à cette demande. Je ne crois pas qu'il faille une motion dans les règles à ce propos.

**M. Hopkins:** Il convient, ici, de signaler également, monsieur le président, que la

## [Text]

Yukon can take heart from the fact that, as I believe, the first annual budget for the whole of Canada in 1867 was something in the neighborhood of \$150,000 to \$200,000, and people were complaining about high taxation. So in view of this budget of \$15 million for the government and the amount of money that is going out of here, I think they have a good case.

The desire for autonomy in the Yukon is a natural and healthy sign. Naturally you are going to need better transportation facilities, power development and economic development in general, and you have a problem built-in here that is not unusual to the whole of Canada, because we have regional views across Canada where people feel that they are being left out or neglected. But I think that when we look at our country as a whole, it is not so surprising if we have problems and complaints in Canada today on a regional basis as it is surprising that in spite of all these problems that tend to divide a country, we still have a country whose people retain a strong desire to continue to build a nation. I think this is something that we should not lose sight of at all. There are a lot of pluses there.

Local government and autonomy of local government are important to national unity because they give people the privilege of getting complaints off their chest at the local level and get a hearing. It seems to me, Mr. Chairman, that at this hearing today, and I think it has come out in a couple of others we held, there is frustration being built up because people do not feel that they have a way of expressing their views in a practical manner.

I would just like to conclude by saying, commenting on Mr. Dinsdale's statement about possibilities, that there is another old air force motto which says, "We do the possible right away, but the impossible takes a little longer". I think this Committee is doing what is possible now by hearing views across Canada, and we are going to meet the impossible task and try to get around it when we start deciding what recommendations we are going to make for the change in the Constitution.

I have one last comment, Mr. Chairman. I know you are getting impatient with me, but I think that one of our great statesmen, Sir John A. Macdonald, said when the first three provinces united to form Canada in the beginning that the more we fellows get together, the more we realize that each of us is human, or something to that effect. I think that it is good for this Committee to be travelling across Canada and hearing the views

## [Interpretation]

population du Yukon peut reprendre courage considérant que le budget du Canada était en 1867 de \$150,000 à \$200,000, et que les citoyens se plaignaient que les impôts étaient trop lourds. Donc, en fonction de ce budget de 15 millions du gouvernement et des sommes qui leur parviennent d'ici, ils ont peut-être raison.

Cette aspiration à l'autonomie que manifeste le Yukon est naturelle et saine. Évidemment il faudra améliorer les voies de communications, les ressources hydrauliques, l'économie en général, et on rencontre ici un problème qui est étranger à celui du Canada en général, car nous avons, d'un bout à l'autre du pays, des manifestations régionales que nous laissons croire qu'on les délaisse ou les néglige. Mais si l'on regarde le pays dans son ensemble, il n'est pas surprenant de voir que nous ayons des problèmes ou des revendications sur le plan régional au Canada, même en tout cas qu'il est surprenant de voir qu'en dépit de ces problèmes qui visent à diviser notre pays, nous conserverons quand même un peuple résolu à construire une nation. À mon avis, nous ne devons pas perdre de vue ce fait.

Le gouvernement régional et son autonomie sont importants à l'égard de l'unité nationale puisqu'ils confèrent aux gens le droit de manifester leurs revendications au plan régional et de se faire entendre. Il me semble que monsieur le président, qu'au cours de la présente séance, il existe une certaine frustration puisqu'il semble que certaines personnes n'estiment pas qu'ils ont le moyen de faire valoir leur point de vue.

Je voudrais terminer par une observation au sujet de la déclaration de M. Dinsdale, qui se rapportait aux possibilités, qu'il y a un vieux dicton dans l'aviation qui dit, «Faites aussitôt ce qui est possible et reportez à plus tard l'impossible». Je crois que le président du Comité fait ce qu'il peut pour entendre les divers points de vue d'un bout à l'autre du pays, et il nous faudra nous attaquer à la tâche impossible et essayer de nous décider quant aux recommandations que nous ferons en vue de la modification de la Constitution.

Une dernière observation, monsieur le président. Je sais que je commence à vous taper sur les nerfs, mais je crois que l'un de nos célèbres hommes d'État, M. John A. Macdonald, a dit que, lorsque les trois premières provinces se sont unies pour former le Canada, au début, plus nous serions de gens, plus il nous sera donné de réaliser que nous sommes humains ou quelque chose de ce genre. Je crois qu'il est bon que le président



[Texte]

these people here, and I hope, Mr. Chairman, that we from the East have helped to convince the people in the Yukon that we Westerners are not such bad people after all, because we here have a great deal of sympathy with them and we will certainly try to do our utmost to be constructive in our comments about this state. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, we are now drawing rather short of time. I have three other members who have not yet asked a question who want to do so, and there is at least one who wants a second chance. I will at least give the first questioners an opportunity of asking their questions, but perhaps at this point I might encourage them to be somewhat more brief than members have been up to now. Mr. Hogarth, Mr. Lachance and Senator Cameron. First, Mr. Hogarth.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, I will forego my questioning I had on the question of provincial status, but I would like to assure the people here that the suggestion that the Yukon or any part of it become a part of British Columbia has been met with the reaction in the people that belong to the political party that I belong to as being one of complete madness, and one in which the person who made it had absolutely no concept of the people living in the North.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will just recall, for your information, that Mr. Hogarth is from British Columbia.

**Mr. Nielsen:** I think it should be placed on the record also that he is a Liberal.

**Mr. Hogarth:** You can always put that on the record.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Let us have Mr. Lachance.

**Mr. Lachance:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à son honneur le maire. S'il pouvait venir à l'avant, il lui serait plus facile de répondre à ma question.

Monsieur le maire, je veux vous remercier pour votre chaleureuse réception, vous et les membres de la ville de Dawson. Vous même francophone, originaire de la province de Québec et maire de Dawson City. La popula-

40

tion francophone y est importante. J'aimerais savoir ce qui est prévu pour les francophones de Dawson sur le plan éducatif et sur le plan

[Interprétation]

Comité voyage à travers le Canada pour entendre les opinions de ses citoyens; et j'espère, monsieur le président, que nous, citoyens de l'Est, avons contribué à persuader les gens du Yukon que nous ne sommes pas tellement méchants car, en fait, nous les trouvons bien sympathiques et nous essaierons sûrement d'être constructifs dans nos observations à propos du présent état. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, il nous reste peu de temps. Trois députés veulent encore poser leurs questions; et il y en a un autre qui voudrait revenir à la charge. Je vais, en tout cas, donner aux premiers l'occasion de poser leurs questions, les priant d'être aussi bref que possible. M. Hogarth, M. Lachance et le sénateur Cameron. Monsieur Hogarth, vous avez la parole.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, je passerai outre toutes les questions que j'aurais pu avoir à poser au sujet du statut provincial, mais je voudrais assurer les gens qui sont ici que la suggestion, à l'effet que le Yukon ou quelque partie que ce soit du Yukon devienne une partie de la Colombie-Britannique a soulevé une vive réaction par le parti politique dont je fais moi-même partie, et où on a trouvé qu'il était pure folie que de ce faire, et que celui qui avait fait cette suggestion n'a absolument aucune idée des gens qui vivent dans le Nord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous signale que M. Hogarth vient de la Colombie Britannique.

**M. Nielsen:** Il faudrait aussi noter qu'il est un libéral.

**M. Hogarth:** On peut toujours le faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Lachance a maintenant la parole.

**Mr. Lachance:** Mr. Chairman, I would like to address a question to his lordship Mr. Mayor. If he could come forward, it would be for him easier to answer to my question.

Mr. Mayor, I wish to thank you for your warm reception and that of the citizens of Dawson City. Originally, you are french-speaking from the Province of Quebec and you are the Mayor of Dawson City.

The French-speaking population is very important there. I would like to know how the Dawson education plan provides for the

[Text]

culturel et j'aimerais aussi savoir quelle proportion de la population de Dawson est francophone.

**M. Fabien Salois (Maire de la ville de Dawson):** Je pense que la population compte à peu près 20 p. 100 de canadiens-français; quant à ceux qui parlent le français ils forment à peu près 10 p. 100 de la population.

**M. Lachance:** Que fait-on sur le plan éducatif et sur le plan culturel, pour la population francophone?

**M. Salois:** Je dirais qu'on fait très peu parce qu'il n'y a une école française que depuis deux ou trois ans. Avant, le professeur de français ne pouvait même pas le parler lui-même. Bien des fois, je voulais parler avec eux mais ils ne pouvaient pas parler le français. Pourtant, ils enseignaient le français.

**M. Lachance:** Est-ce qu'il y a un désir ardent dans la population francophone de Dawson de continuer à parler sa langue et d'étudier dans sa langue?

**M. Salois:** Tous les francophones qui demeurent ici comprennent que la majorité est de langue anglaise. Entre nous, nous parlons français mais quand il arrive quelqu'un qui parle l'anglais seulement, tous parlent l'anglais.

**M. Lachance:** Y a-t-il un certain désir de la population francophone de voir s'améliorer la situation de sa langue?

**M. Salois:** Si notre nombre était un peu plus élevé, nous nous organiserions. Mais à cause du petit nombre, après 10 ou 15 ans dans cette ville, les gens perdent leur français.

**M. Lachance:** Existe-t-il des émissions radiophoniques ou de télévision en langue française?

**M. Salois:** Ces deux dernières années, nous avons eu quelques émissions qui, selon moi, ne valent rien.

**M. Lachance:** A la télévision?

**M. Salois:** Oui, à la télévision, des émissions provenant de Montréal, d'une durée de quinze minutes ou un chanteur peut exécuter deux chansons en français et une autre en anglais. Et puis une semaine plus tard, on répète la même chose.

**M. Lachance:** Il n'y a qu'une seule station de télévision à Dawson?

**M. Salois:** Il s'agit d'émission enregistrées. C'est un poste d'écoute envoyé, le poste par Radio-Canada qui sont retransmises entre 4 heures à 11 heures.

[Interpretation]

French-speaking people and on the cultural plan what proportion of the Dawson population is French-speaking.

**Mr. Fabien Salois (Mayor of Dawson City):** I believe that around 20 per cent of the population are French Canadians; as for those who speak French, they constitute around 10 per cent of the population.

**Mr. Lachance:** What is accomplished on the cultural and educational plan for the French-speaking population?

**Mr. Salois:** Very little I am afraid for there has been a French school only for three years. Before that, the French-speaking teachers could not even speak that language. Several times I wanted to speak with them but they could not speak French. And yet they teach the language.

**Mr. Lachance:** Is there a wish within the French-speaking population of Dawson to continue to speak French and to study in French?

**Mr. Salois:** All the French-speaking residents understand the majority is English speaking. Among us, we speak French but whenever somebody arrives who speaks English only, everybody starts talking English.

**Mr. Lachance:** Does the French-speaking population wish in any way to see some improvement in this language situation?

**Mr. Salois:** If there were more of us, we would organize ourselves. But since we are few, after 10 or 15 years in this city, the French-speaking people lose their tongue.

**Mr. Lachance:** Are there programs in French on the radio or on television?

**Mr. Salois:** These last years, there has been a few programs which were not worth mentioning if you ask me.

**Mr. Lachance:** On television?

**Mr. Salois:** Yes, on television, programs coming from Montreal with a duration of 15 minutes where a singer may give two songs in French and other in English. And then, a week later, the same thing is done again.

**Mr. Lachance:** There is only one television station in Dawson?

**Mr. Salois:** These are registered programs which are picked by CBC and retransmitted between 4 and 11 o'clock.

erte]

**M. Lachance:** En résumé, quelle est la population totale de Dawson?

**M. Salois:** J'estimerai la population de Dawson à environ 800 personnes. Là-dessus, à près 200 ne sont pas des résidents; ce sont des mineurs, des apprentis mineurs, etc.

**M. Lachance:** Et il y aurait 20 p. 100 de francophones, de ce nombre.

**M. Salois:** De descendance française, oui.

**M. Lachance:** Merci beaucoup.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Mayor. Senator Cameron is next.

**Senator Cameron:** Mr. Chairman, ladies and gentlemen, I will be very brief. I would like to start by emphasizing a slogan that has been heard quite frequently in the last few years, the slogan of participatory democracy, and I would suggest that this is a good illustration of what is meant by participatory democracy. We are giving the people a chance to say what they want to say and make their recommendations first hand to a Parliamentary committee. We frequently hear that the local member does not count for much in Dawson, he is not heard from. I would just like to say by way of an aside that your member is quite frequently heard from and is quite well listened to.

I was interested in the comment about provincial status and I am one of those who feel that we have too much government now, but I have a great sympathy with the people of this area when they ask for self-government because I, too, am a second-class citizen having lived in a national park. So I know exactly how you feel and I can assure you I have every sympathy with you and will do anything I can to assist you in getting out from under the control of a detached bureaucracy operating, as Mr. Nielsen said, by driving the horse with reins 4,000 miles long.

I think, however, if you are going to be successful in your campaign—and this relates to the points I am going to make—it is important that you translate your aspirations for a change, for the paving of Alaska Highway, for local power, for the development of the tourist industry, into dollars and cents. What is it going to cost you and the taxpayers of Canada? In other words, if you are able to project the cost over a phased period of time, thinking in terms of what you need to do, in terms of priorities for two years, five years, ten, fifteen or twenty years, put a price tag on

[Interprétation]

**Mr. Lachance:** Briefly what is the population of Dawson city?

**Mr. Salois:** I would say around 800 persons. Of these, some 200 are not residents of the city and are rather minors and apprentice minors, etc.

**Mr. Lachance:** Any of this number, 20 per cent would be French-speaking?

**Mr. Salois:** Of French descent, yes.

**Mr. Lachance:** Thank you very much.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur le maire. Sénateur Cameron, la parole est à vous.

**Le sénateur Cameron:** Monsieur le président, mesdames et messieurs, je serai bref. Permettez-moi d'abord de vous redire un slogan que j'ai entendu souvent au cours des dernières années, celui de la démocratie de la participation, et je dirais que voilà un très bon exemple de ce qu'on entend par démocratie de participation. Nous laissons aux gens l'occasion de dire ce qu'ils veulent et de nous présenter leurs recommandations sans intermédiaire et directement aux membres du Comité parlementaire. On dit souvent que le député ne compte pas pour grand-chose à Ottawa, on ne l'entend pas. Je vous dis en passant qu'on entend très souvent votre député et qu'on l'écoute avec attention.

Ces observations au sujet du statut provincial m'ont intéressé et je suis l'un de ceux qui estiment que nous avons déjà trop de gouvernement, mais j'ai beaucoup de sympathie pour les gens de cette région lorsqu'ils désirent avoir leur propre gouvernement car je suis moi-même un citoyen pour ainsi dire de seconde classe, qui a vécu dans un parc national. De sorte que je vous comprends très bien et je puis vous assurer de mon entière sympathie; je ferai tout ce que je peux pour vous permettre d'échapper à cette bureaucratie détachée qui, comme le disait M. Nielsen, tient les rênes d'un cheval à quatre milles de distance.

Toutefois, je crois que si vous voulez réussir dans votre campagne, il vous faut exprimer en dollars et cents ce dont vous avez envie, le pavage de la route de l'Alaska, l'électricité à bon marché et l'expansion d'une industrie touristique. Combien tout cela coûtera-t-il aux contribuables du Canada? En d'autres termes, si vous pouvez projeter ce qu'il en coûtera sur une période de temps, nous précisons quelles sont les choses auxquelles vous accordez priorité pour deux ans, cinq, dix, quinze ou vingt ans, bref, indiquer le prix avec autant de précision que possible.



*[Text]*

this as nearly as you can. You will help us and help yourselves.

The mayor referred to the need for cheap power and it is quite agreed that cheap power is the basis for any successful industrial development, and I am sure you have plenty of the potential for it here. He also mentioned that it would cost \$9 million in capital to put a plant in here. I suspect that this may be one of the areas where you may have difficulties. Where would you get the capital? Will this be something that will have to come from the federal government? Again, this is something I suggest you spell out in practical terms.

I want to come to that very touchy subject, Klondike Days, because this related to tourism and I have had some correspondence I think with Mrs. Gaunderone and others about the matter of Klondike Days when they thought that I had assisted my former fellow citizens in Edmonton in pirating a good idea. Maybe Edmonton did pirate the term "Klondike Days", but my reply to you is that this is the best advertising the real Klondike has ever had. Edmonton tried for years to get something that would compare with the Calgary Stampede in terms of an attraction. They failed. They had the Daniel Boone hats and nobody would be caught dead in them. Then they went to the oil derrick man's hat and nobody would wear that either. But because they took this idea from you, Edmonton now has taken a pride in its Klondike Days and you are getting a secondary benefit from it. Today you do not only see the white hats in the Royal York or the Queen Elizabeth in Montreal, but you see the Klondikers there. In other words, it has made people all over Canada conscious of this country. So I say that Edmonton may have stolen something from you, but I think, in terms of advertising, it has given you something you could not possibly buy.

My next point—and this relates to Klondike Days—is tourism. You suggested we should pave the Alaska Highway. I say, all right. I admit it should be paved. How much, what is the price tag? I have heard it, but I have forgotten the figure. It is not just a question of paving the highway, you need larger and better airports. So again, you must translate this into dollars and cents and a time scale. So I suggest you make these representations through your member, through your Council, and so on and you will help us to help you. The cost of the bridge is another factor.

*[Interpretation]*

Ce faisant, vous aiderez votre cause tout nous aidant.

Le maire veut parler de ce besoin que vous avez de l'électricité à bon marché et nous convenons que de l'électricité à bon marché est la base de toute expansion industrielle. Je suis sûr que vous avez les ressources idéologiques nécessaires dans cette région. Il a aussi dit qu'il en coûterait \$9 millions pour installer ici une usine. Je suppose qu'il s'agit là d'une des régions où vous éprouvez des difficultés. Où obtiendrez-vous le capital nécessaire? Faudrait-il que le gouvernement fédéral assume les frais? Ici encore, il vous faut vous exprimer avec précision dans ces domaines.

Je veux en venir à cette question très épineuse, les Klondike Days, parce qu'elle rapporte au tourisme et que j'ai échangé de la correspondance à ce sujet avec M<sup>me</sup> Gaunderone et d'autres, lorsqu'ils ont pensé que j'avais aidé mes anciens citoyens d'Edmonton en ravissant une bonne idée. Peut-être l'effet qu'Edmonton a volé cette expression «Klondike Days» mais je vous répondrai que le véritable Klondike n'a jamais eu de meilleur agent de publicité. Pendant des années Edmonton a essayé de mettre sur pied une attraction qui pourrait rivaliser avec le Stampede de Calgary, mais sans succès. Ils ont ensuite inventé les chapeaux style Daniel Boone que personne ne voulait porter. Ils ont ensuite présenté le chapeau style opérateur de grue que nul ne voulait porter non plus. Mais parce qu'ils ont pris de vous cette idée, Edmonton est maintenant toute fière de ses Klondike Days dont vous tirez des avantages secondaires. Aujourd'hui, non seulement voyez des chapeaux blancs dans le Royal York ou encore le Reine Élisabeth à Montréal mais vous y voyez aussi les gens du Klondike. En d'autres mots, tous les citoyens canadiens ont été sensibilisés à la région. Aussi je vous affirme que si Edmonton vous a volé quelque chose, vous n'auriez jamais été capable d'acheter la publicité qu'elle vous a donnée en retour. Autre question—et qui se rattache à celle-là au Klondike Days—le tourisme. Vous avez suggéré que nous pavions la route de l'Alaska. Très bien elle devrait être pavée, j'en conviens. Mais combien cette entreprise coûtera-t-elle? J'ai entendu ce prix mais j'en ai oublié. Il ne s'agit pas uniquement de paver cette route, il vous faut encore des aéroports plus spacieux. Ici aussi vous devez nous exprimer en dollars ce qu'il en coûterait et nous dire dans quel délai vous voulez que ces réalisations se fassent. Je suggère donc que nous présentions ces recommandations par l'intermédiaire de votre député, par l'intermédiaire de votre conseil, etc., et vous nous aidiez.

[Texte]

I do not want to take any more time except for one question, one point. This is the question of leadership. There is no question that you people have the capacity to run your own show very competently. I happen to run one of the top business management schools on this continent. That is not my rating, it is the rating of the Harvard Business School and others. I met five of our best business alumni at Whitehorse, and I will name them because they are businessmen who can hold their own anywhere in Canada. One was Bob Campbell, you know him; the other is Rolf Hougen—Rolf is one of the bright coming young men who can hold his place anywhere. Another is Bob Choate. Jim Smith who is Commissioner of another one and Keith Fleming. These are the kind of people who are living here who can hold their own anywhere. So, I say, you do not need to apologize for the quality of leadership you have, and there are many more like these people.

As far as I am concerned, I have welcomed this opportunity very much, indeed, and you can depend that any support I can give you will be given. I also hope you will understand the Klondike pining in a little more sympathetic light.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I will give you one final opportunity from the floor to make any comments you would like to make. Are there any further contributions from the floor? If Mr. Osler can ask his question very briefly, I will give him a second chance after which I will regretfully have to declare the meeting closed.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, I would like to ask a question, but first I would like to read from the record something that emerged from a conversation I had earlier with a lady who was in the audience and who is evidently just a bit shy to come forward. I had hoped she would. She pointed out to me that there is quite a lot of evidence of unequal pay for equal work. That is a constitutional matter. Men cooks in mining camps or in construction camps in this area are paid more than women cooks of equal quality. I bring it up only because this is an example of another point of inequity which was presented to us earlier, the equality of status for women is a question in this area. I would like to then pose this as a question and it does not necessarily need an answer.

[Interprétation]

rez ainsi à vous aider. Il y a aussi le coût du pont.

Je ne veux pas accaparer trop de votre temps, mais je me permettrais encore une autre question. C'est celle qui se rapporte à la compétence. Vous êtes fort capable, je n'en doute pas, de mener votre barque. Il se trouve que je dirige une des meilleures écoles de gestion des affaires du pays. Ce n'est pas moi qui le dit, c'est l'école de Harvard et d'autres écoles. J'ai rencontré à Whitehorse cinq de nos meilleurs élèves et je ne crains pas de les nommer car ils sont capables de faire du bon travail n'importe où au Canada: Bob Campbell, que vous connaissez; Rolf Hougen, c'est ce jeune homme qui monte en flèche et qui se tire d'affaire partout; Bob Choate; Jim Smith, qui est commissaire; Keith Fleming. Voilà un genre de personnes qui résident ici et qui peuvent se tirer d'affaire n'importe où. C'est pourquoi vous n'avez pas à vous excuser de la compétence dont vous disposez ici et je n'en n'ai nommé que cinq.

Quant à moi, j'ai été très heureux de saisir cette occasion et vous prouveux compter sur tout appui que je pourrais vous donner. Et j'espère que vous verrez maintenant cette question du pillage du Klondike d'un œil plus éclairé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je vous donnerai encore une dernière chance de présenter toutes observations que vous aimeriez faire. Les membres de l'auditoire ont-ils un mot à ajouter? Si M. Osler peut être bref, je vais lui accorder une deuxième chance après quoi il me faudra malheureusement lever la séance.

**M. Osler:** Monsieur le président, j'ai en effet une question à poser, mais d'abord je voudrais vous faire part pour que vous le notiez d'une conversation que j'ai eue plus tôt aujourd'hui avec une dame qui est présentement parmi nous et qui bien sûr est trop gênée pour s'avancer. J'espérais qu'elle le ferait. Elle m'a dit qu'il semblait assez bien démontré que la rémunération est de part égale à un travail égal. C'est là une question constitutionnelle. Les cuisiniers des camps miniers ou des camps de construction de notre région sont aussi bien rémunérés que les cuisinières de même compétence. Je vous fais cette remarque à titre d'exemple illustrant un autre point du mémoire qui a été présenté plus tôt—au sujet de l'égalité de statut pour la femme qui est une question qui se pose dans notre région. Je vous en fait donc part sous

[Text]

It seems to me that even if you ultimately get provincial status here, you have still the other side of the constitutional question and that is how does Yukon or any other less populated area with a relatively small number of representatives in the House of Commons get an adequate voice in the remaining federal matters? Even if you get provincial status, you still have federal matters to deal with, and I suggest that with one member of Parliament and no Senate representation, as far as I know, you will still have the same feelings of frustration on the federal level even though you have provincial status. I would like Mr. Nielsen or anyone else who wants to think about it, to consider whether it is worthwhile to re-examine the original basis on which the Senate was set up which was to allow regional representation. It has been suggested that the Northwest Territories should be allowed Senate representation, possibly on an elected basis, to give it more power and that the representation should be adjusted in the West in general to give it more power, so that we have a voice on regional matters as well as on a rep by pop basis. Mr. Nielsen is not going to carry the same weight in the House of Commons as one member from the Yukon...

**Mr. Nielsen:** Oh no?

**Mr. Osler:** Well, you carry a hell of a lot of it, but not the same as 60 per cent of the House which comes from Ontario and Quebec. So he has to have an extra load to help him somewhere. Therefore, I wonder if some kind of fundamental reform within the federal system is not as necessary as provincial status.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler, as you said, I do not think this is a question that can be answered here and now, but I think it is a question that members have got to take back with them because it reflects on the Senate, for example, for the whole country. Mr. Miller just said that he would not be satisfied unless there were Senate representation, too, and I think it would be obvious that if the Yukon became a province there would have to be Senate representation. However, I will leave this as a rhetorical question.

**Mr. Nielsen:** With respect to Senate representation, I have made in the House of Commons on several occasions over the past

[Interpretation]

forme de question, et je ne m'attends pas nécessairement à ce qu'on y réponde.

Il me semble que même si éventuellement nous atteignons le statut provincial ici, il aurait encore cet autre aspect de la question constitutionnelle: comment le Yukon ou autres régions qui sont peu peuplées et dont le nombre de député est relativement modeste la Chambre des communes parviennent-elles à se faire entendre sur des questions fédérales. Quand nous aurons ce statut provincial, nous aurons encore à traiter des questions fédérales et je suggère que notre seul député et le fait que nous n'avons pas de représentant au Sénat que je sache nous laisserait trop dépourvus sur des questions fédérales. Je demanderais à M. Nielsen, ou à tout autre qui veut bien le faire, de considérer s'il y a lieu de remettre en cause la base sur laquelle a été établi tout d'abord le Sénat, soit permettant une représentation régionale. Quelqu'un a suggéré qu'un territoire du Nord-Ouest devrait être représenté au Sénat, présumément par l'intermédiaire d'une élection, pour leur conférer plus de pouvoirs et que cette représentation devrait être rajustée dans l'ouest en général pour lui conférer plus de pouvoirs, de façon à ce que nous puissions nous faire entendre sur les questions régionales aussi bien que sur la base de la représentation suivant la population. M. Nielsen pourrait pas se faire entendre avec autant de facilité à la Chambre des communes au titre du député du Yukon...

**M. Nielsen:** Oh, non?

**M. Osler:** C'est-à-dire que vous parlez avec beaucoup d'autorité mais pas autant que moi même que les 60 p. 100 de la Chambre des communes représentent les provinces d'Ontario et de Québec. Il lui faut donc quelqu'un qui l'aide. Aussi je me suis demandé s'il n'était pas tout aussi urgent d'apporter certaines réformes au régime fédéral que de nous conférer le statut de province.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler, comme vous l'avez dit tantôt, je ne vois pas que nous puissions sur le champ répondre à une question de cette importance mais je crois que les membres du Comité vont y réfléchir vu qu'elle se rapporte au Sénat et à tout le pays. M. Miller a dit qu'il ne serait pas satisfait tant qu'il n'aura pas de représentation au Sénat et il me semble évident que si le Yukon devient un jour une province, il aura un représentant au Sénat. Toutefois, j'abandonnerai cette question qui me semble rhétorique.

**M. Nielsen:** Quant à cette représentation au Sénat, j'ai fait à maintes reprises à la Chambre des communes sous un parti aussi bien



[Texte]

zen years under both governments, presentations to have a Senator appointed for the Yukon as well as for the Northwest Territories, but this will, of course, require an amendment to the Act.

With regard to the other point you raised concerning representation in the House of Commons, I simply draw your attention to the fact that the population of Prince Edward Island is slightly over 100,000 and they have 4 members, so some kind of restructuring might be necessary there. He made one further point at the outset which slips my mind at the moment. Those two points in any event are covered and just in closing, Mr. Chairman, this is the point I want to make.

Dawson City has a substantial population of Indian people and I invite you to look around and try to find one here today. If any one of our peoples require some kind of reform in their treatment, it is the Indian people. I hope you have an opportunity while in Dawson to look at some of the places they live in. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, it is perhaps fitting that our first hearing in the Yukon should have been in the original capital of this Territory and the city that made the name of the Yukon synonymous with adventure and hard work. We are very pleased to have been here with you this morning, but we were even more pleased by the way in which you have attended our meeting and have participated in it.

I would like to thank all of you who have been here this morning. You have given us many ideas and you have given us much knowledge of the Yukon. I would like especially to thank Mr. Miller who has performed an extraordinary feat of remaining in the witness' chair for two hours and while we have not compelled him to answer every question, he has certainly done an outstandingly fine job of helping us to become better acquainted with the Yukon.

Meeting adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

que sous l'autre une demande pour qu'on nomme un sénateur pour le Sénat aussi bien que pour les Territoires du Nord-Ouest, mais cette nomination signifie, bien sûr, une modification à la loi.

Pour ce qui est de la représentation à la Chambre des communes, je vous signale que la population de l'Île du Prince-Édouard dépasse à peine 100 mille et qu'ils ont quatre députés; il y aurait donc ici matière à révision. On a dit autre chose ici au début mais je ne me souviens pas. De toute façon, ces deux questions ont été traitées et, pour terminer, monsieur le président, c'est là tout ce que j'avais à dire.

Il y a dans la ville de Dawson un nombre assez élevé d'Indiens et je vous défie bien d'en trouver un ici aujourd'hui. Pourtant si certains de nos gens ont besoin de réforme tant qu'au traitement qu'ils reçoivent, ce sont bien eux. J'espère que vous aurez l'occasion de voir certains des lieux où ils résident durant votre séjour à Dawson. Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, peut-être aurait-il été indiqué de tenir notre première séance dans la capitale originale de ce territoire et la ville qui a fait du Yukon un synonyme d'aventure et de travail. Nous avons été bien heureux de vous rencontrer ce matin, mais nous l'avons été plus encore de pouvoir assister et prendre part à cette séance.

Je remercie donc tous ceux qui nous ont exprimé ce matin leur point de vue. Ils nous ont donné plusieurs idées et instruit sur le Yukon. Plus particulièrement, je remercie M. Miller qui a su pendant deux heures répondre à nos questions.

La séance est levée.









Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

CONSTITUTION OF CANADA    CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

Joint Chairmen

Coprésidents

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

LIBRARY

NOV 30 1970

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 14**

WHITEHORSE, YUKON TERRITORY  
WHITEHORSE, TERRITOIRE DU YUKON

TUESDAY, SEPTEMBER 15, 1970

LE MARDI 15 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
on the  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
de la  
CONSTITUTION DU CANADA

L'HON. MAURICE LAMONTAGNE

Senator — Sénateur

Joint Chairmen

coprésidents

MR. MARK MacGUIGAN

M.P. — député

Representing the Senate  
Représentant le Sénat

Representing the House of Commons  
Représentant la Chambre des communes

*Senators — Sénateurs*

*Messrs. — MM.*

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,  
Giguère,  
Grosart,  
Langlois,  
McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

Allmand,  
Asselin,  
Breaux,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,  
Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,

Lachance,  
Marceau,  
McQuaid,  
Neilsen,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum — 17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,  
Patrick Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*



xt]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, September 15, 1970.  
(18)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 8:15 p.m. in the Elks Hall, Whitehorse, Yukon Territory. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cameron, Ferguson and Yuzyk.—(3).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland and Nielsen.—(14).

*Witnesses:* Mr. David H. Robertson, Secretary, Yukon Chamber of Mines and Mr. R. G. Hilker.

The Joint Chairman introduced Mr. Robertson. Mr. Robertson presented a brief on behalf of the Yukon Chamber of Mines which was entered into the record. Mr. Robertson was questioned.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Mr. R. H. Hilker, Miss Susan Burns, and Mr. Ray McKamey made statements from the floor. Later, the questioning of Mr. Robertson being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Hilker, who made a statement and was questioned.

It was agreed, — That the Table entitled "Statistics of Population and Area of Canada, the Provinces and Territories", presented by Mr. Hilker, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "P").

## PROCÈS-VERBAL

Le mardi 15 septembre 1970  
(18)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 8 h 15 du soir au *Elks Hall* de Whitehorse (Yukon). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cameron, Ferguson et Yuzyk.—(3)

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland et Nielsen.—(14).

*Témoins:* MM. David H. Robertson, secrétaire de la *Yukon Chamber of Mines* et R. G. Hilker.

Le coprésident présente M. Robertson. Celui-ci soumet un mémoire qui est versé au dossier, au nom de la *Yukon Chamber of Mines*. M. Robertson est ensuite interrogé.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, M. R. H. Hilker, M<sup>lle</sup> Susan Burns et M. Ray McKamey prennent la parole. Par la suite l'interrogatoire de M. Robertson terminé, le Comité le remercie et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. Hilker qui fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

Il est

*Convenu*,—que le tableau intitulé «Statistiques démographiques et superficie du Canada, des provinces et des territoires», présenté par M. Hilker, soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «P»*).

Questioning of the witness continued. During questioning, at the invitation of the joint Chairman, Mr. Norman Chamberlist, Member of the Territorial Council for Whitehorse East, asked a question from the floor.

Later, the questioning of the witness being completed, he was thanked and excused. The Joint Chairman thanked the audience for their attendance and comments.

At 10:30 p.m. the Committee adjourned to Wednesday, September 16, 1970.

L'interrogatoire du témoin se poursuit. cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, M. Norman Chamberlist, membre du conseil territorial de Whitehorse-Est, pose une question.

Plus tard, l'interrogatoire du témoin terminé, le Comité le remercie et lui permet de se retirer. Le coprésident remercie l'auditoire de sa présence et de sa participation.

A 10 h 30 de l'après-midi, la séance du comité est levée jusqu'au mercredi 16 septembre 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

texte]

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, September 15, 1970

015

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, it is a pleasure for me to call together this meeting of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada sitting today in Whitehorse.

This Committee is charged with the responsibility of bringing into proposals for the reform of the Constitution of Canada.

In the last week, several armchair journalists in Whitehorse have undertaken to say that this Committee is irrelevant because it is not a government. This, it seems to us in the Committee, is to say that the people of Canada are not relevant to a consideration of the Constitution.

The reform of the Canadian constitution and matters connected with the future of our country are, it seems to me, too important to be left to politicians and lawyers. Of course the people of Canada may not be fully aware of their problems in a constitutional context, but they may not be aware that the problem which they face in their community is one which arises from a familiar aspect of the Canadian constitution. It is our duty to put in a constitutional context the problems which the people of Canada raise before us as we go on and throughout Canada.

We are here to hear you. We are here to have a dialogue with you. We are here to hear your spokesmen, whether you have come with prepared briefs or whether you wish to speak from the floor. We have scheduled a meeting for tonight. If there are any briefs, we are prepared to continue with another meeting tomorrow night. We want to have the fullest discussion possible during our session here.

We have on the program for tonight some five briefs. I will call those in order, beginning with the representative brief and then proceeding to the individual briefs.

I would like to say, before we begin, that the meeting which is being held here tonight is a real

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 15 septembre 1970

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, c'est pour moi un grand plaisir d'ouvrir aujourd'hui à Whitehorse cette séance du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada.

Notre Comité est chargé de faire une enquête dans le but d'émettre des propositions pour la réforme de la Constitution du Canada.

La semaine dernière, plusieurs journalistes d'Ottawa ont prétendu que notre Comité s'occupe de questions qui ne le regarde pas, car ce n'est pas un gouvernement. Ceci, à notre avis, revient à dire que le peuple du Canada n'est pas concerné par l'examen de la Constitution.

La réforme de la Constitution du Canada et les questions qui influenceront sur l'avenir de notre pays sont, me semble-t-il, trop importantes pour qu'on les confie aux politiciens et aux avocats. Bien entendu, il se peut que le peuple canadien ne soit pas conscient de l'aspect constitutionnel de ce problème. Il peut ne pas se rendre compte que la difficulté qu'il rencontre dans sa communauté a pour origine un aspect particulier de la Constitution canadienne. C'est à nous qu'il revient de placer dans le contexte constitutionnel les problèmes que le peuple canadien soulève devant nous au cours de notre voyage dans tout le Canada.

Nous sommes ici pour vous écouter et pour dialoguer avec vous. Nous sommes ici pour entendre vos représentants, que vous ayez préparé des mémoires ou que vous désiriez prendre la parole de votre place. Nous avons prévu une séance pour ce soir. D'autre part, si vous avez préparé d'autres mémoires, nous sommes disposés à faire une autre réunion demain soir. Notre vœu est d'avoir avec vous une discussion le plus étendue possible pendant notre séjour.

Au programme de ce soir, nous avons quelque cinq mémoires. Nous allons procéder en ordre et commencer par le mémoire de votre représentant puis continuer par les mémoires individuels.

Avant de commencer, j'aimerais dire que notre réunion de ce soir est celle d'un véritable comité



## [Text]

meeting of a Parliamentary Committee and is being conducted in exactly the same way it would be conducted in Ottawa except that we normally do not have the pleasure of such a large number of our fellow citizens present at the meeting.

There is translation in both official languages and we are recording everything that is being said here tonight. It will be transcribed and subsequently published in the minutes and proceedings of this Committee. If you want to see your name in print subsequently to show to your friends and neighbours what you said to a committee of Canada's Parliament, you can do so. We hope you will speak and we hope you will show copies of what you say to your friends and neighbours afterwards.

I now would like to introduce to you the members of the Committee.

My own name is Mark MacGuigan and I represent the riding of Windsor-Walkerville in the Province of Ontario.

Here representing the Senate are: the Honourable Donald Cameron from Banff, Alberta; the Honourable Muriel Fergusson from Fredericton, New Brunswick; and, the Honourable Paul Yuzyk from Fort Garry, Manitoba.

Representing the House of Commons, we have: Mr. Warren Allmand, Notre-Dame-de-Grâce, Montreal; the Honourable Martial Asselin, Charlevoix, Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin, Toronto-Greenwood; the Honourable Walter Dinsdale, Brandon-Souris, Manitoba; Mr. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, Ontario; Mr. Douglas Hogarth, New Westminster, British Columbia; Mr. Leonard Hopkins, Renfrew North, Ontario; Mr. Georges Lachance, Lafontaine, Quebec; Mr. Gilles Marceau, Lapointe, Quebec; the former Attorney General of the Province of Prince Edward Island, Mr. Melvin McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island; Mr. E.B. Osler, Winnipeg South Centre; Mr. Douglas Rowland from Selkirk, Manitoba; and finally your own member of Parliament who is sitting with us while we are here in this area, Mr. Erik Nielsen representing the Yukon.

Now ladies and gentlemen, we are prepared to proceed. We were greeted on our arrival yesterday by Mr. Bert Wybrew, your Mayor; and by Mr. R.A. Hodgkinson, the Assistant Commissioner of the Yukon. We therefore have no formal greeting tonight.

I would now invite the first witness who will be the spokesman for the Yukon Chamber of Mines, Mr. David H. Robertson to come forward and present his brief. Mr. Robertson, would you come up here please?

## [Interpretation]

parlementaire et qu'elle sera conduite exactement la même façon qu'elle le serait à Ottawa si ce n'est fait que nous n'avons pas habituellement le plaisir d'avoir une assistance aussi nombreuse à nos réunions.

Nos débats sont interprétés dans les deux langues officielles et nous allons enregistrer tout ce qui se dit ici ce soir. Tout sera ensuite transcrit et publié dans les procès-verbaux du Comité. Si vous désirez que votre nom soit imprimé afin de montrer à vos amis et à vos voisins ce que vous avez dit à un comité du Parlement canadien, vous pourrez le faire. Nous souhaitons que vous parlez et que vous montrerez des copies de ce que vous avez dit à vos amis voisins par la suite.

J'aimerais maintenant vous présenter les membres du Comité.

Mon nom est Mark MacGuigan et je représente la circonscription de Windsor-Walkerville dans l'Ontario.

Les représentants du Sénat sont: l'honorable Donald Cameron de Banff en Alberta; l'honorable Muriel Fergusson de Fredericton au Nouveau-Brunswick; l'honorable Paul Yuzyk de Fort Garry au Manitoba.

Les représentants de la Chambre des communes sont les suivants: M. Warren Allmand, de Notre-Dame-de-Grâce à Montréal, l'honorable Martial Asselin de Charlevoix au Québec; M. Andrew Brewin de Toronto-Greenwood; l'honorable Walter Dinsdale, Brandon-Souris au Manitoba; M. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth en Ontario; M. Douglas Hogarth de New Westminster en Colombie-Britannique; Leonard Hopkins, de Renfrew North en Ontario; Georges Lachance, de Lafontaine au Québec; M. Gilles Marceau, de Lapointe au Québec; l'ancien procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, M. Melvin McQuaid de Cardigan, dans l'Île-du-Prince-Édouard; M. E.B. Osler, de Winnipeg-Sud-Centre; M. Douglas Rowland de Selkirk au Manitoba; et enfin votre député au Parlement qui est ici avec nous pendant notre session, M. Erik Nielsen qui représente le Yukon.

Maintenant, mesdames et messieurs, nous pouvons continuer. À notre arrivée hier, nous avons été salués par M. Bert Wybrew, votre maire; par M. R.A. Hodgkinson, le commissaire adjoint du Yukon. C'est pourquoi il n'y aura aucune salutation officielle ce soir.

J'invite maintenant le premier témoin qui représentera le Yukon Chamber of Mines, M. David H. Robertson à venir présenter son mémoire. Monsieur Robertson, voudriez-vous venir, s'il vous plaît?

[texte]

Ladies and gentlemen, I would now introduce Mr. David H. Robertson, Secretary-Treasurer of the Yukon Chamber of Mines and invite him to present his brief as Mr. Robertson.

Mr. David H. Robertson (Secretary-Treasurer, Yukon Chamber of Mines): Thank you very much, Mr. MacGuigan.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, it is a pleasure for me to have the opportunity to present the views of the Yukon Chamber of Mines to this Committee.

This brief was prepared by the directors of the Yukon Chamber of Mines and is intended to reflect in summary only the views of the mining industry and, we hope, in part the other resource industries of the Yukon Territory.

Although the Yukon Chamber of Mines is charged with the specific task of making representations on behalf of the mining industry in the Yukon, the recommendations contained herein, in respect to constitutional development of the Territory, are general in scope and are designed to be applicable to the development of all the Yukon's resources.

At present, there is no formula for the constitutional evolution of the Yukon. This creates conflicts that often result in antagonisms between the federal government and residents of the Territory.

Private industry dealings with government are spread out among numerous federal departments, the administration of which is principally in Ottawa. Communication with these departments is extremely difficult.

Although mining development forms the backbone of today's economy in the Yukon, the Yukon Chamber of Mines realizes that any proposals for development of the Yukon's resources must be all-encompassing. Any recommendations for constitutional changes must be as applicable to the lesser resources as they are to mining. Therefore, recommendations must tend to be general in scope but permit flexibility to rest at some level within the constitutional structure while at the same time maintaining harmony amongst various conflicting interests.

Many Yukoners have expressed their desire for political evolution that would permit the Yukon to ultimately reach a constitutional status equal to that of the provinces.

For some unpredictable period in the immediate future, mining interests need assurance that the federal

[Interprétation]

Mesdames et messieurs, je vous présente M. David H. Robertson, secrétaire trésorier de la *Yukon Chamber of Mines* et je l'invite à nous présenter son mémoire. M. Robertson.

M. David H. Robertson (Secrétaire trésorier, Yukon Chamber of Mines): Je vous remercie, monsieur MacGuigan.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, c'est avec plaisir que je saisis l'occasion de présenter à ce Comité l'opinion de la *Yukon Chamber of Mines*.

Ce mémoire a été préparé par le directeur de la *Yukon Chamber of Mines* et a pour but de donner une idée de l'opinion de l'industrie minière et, nous l'espérons, des autres industries de ressources naturelles du territoire du Yukon.

Bien que la *Yukon Chamber of Mines* ait été chargée tout particulièrement de parler au nom de l'industrie minière du Yukon, les recommandations que nous présenterons au sujet du développement constitutionnel du territoire, revêtent une portée générale et tendent à s'appliquer au développement de toutes les ressources du Yukon.

A l'heure actuelle, il n'existe aucune formule pour l'évolution constitutionnelle du Yukon. Cet état de chose résulte souvent en un conflit entre le gouvernement fédéral et les résidents du territoire.

Les relations de l'industrie privée avec le gouvernement concernent de nombreux ministères fédéraux dont le siège est situé principalement à Ottawa. Les communications avec les ministères sont extrêmement difficiles.

Bien que le développement de l'industrie minière constitue l'épine dorsale de l'économie actuelle du Yukon, la *Yukon Chamber of Mines* se rend parfaitement compte que toute proposition concernant le développement des ressources naturelles du Yukon doit revêtir un caractère général. Toutes recommandations de modifications constitutionnelles doivent pouvoir s'appliquer à la moindre de nos ressources aussi bien qu'à l'industrie minière. C'est pourquoi nos recommandations doivent revêtir un caractère général tout en permettant une certaine souplesse à certain niveau dans le cadre de la structure constitutionnelle et en maintenant une certaine harmonie entre les différents intérêts protagonistes.

De nombreux habitants du Yukon ont exprimé leur désir d'une évolution politique qui permettrait au Yukon de parvenir à un statut constitutionnel équivalent à celui des provinces.

Dans l'immédiat, et pour un temps indéterminé, il est de l'intérêt de l'industrie minière que le gouverne-

## [Text]

government funds will be obtainable to provide the missing logistic support needed to bring a mine into production, such as roads, power townsites, etc. As the economic base of the Yukon grows, this assurance could gradually be assumed at the Territorial level.

Mining exploration in the Yukon has flourished to a great extent as a result of all administration of the exploration end of the industry being located in the Yukon. However, in the oil and forestry industries, for example, very little has been accomplished on a local level. A major portion of the "blame" for this failure can be attributed to the administration of these resources being in Ottawa. Local attempts at development are seriously impaired by a tremendous communication gap.

Most legislation relating to the Yukon's resources originates in federal acts. In addition to the extreme difficulty there is in amending these acts to conform with the changing times, serious representation by Yukon residents is rarely considered. Thus, legislation may come into force that is detrimental to the development of the Territory. In addition, in most cases, the administration of the regulations related to these Acts is located in Ottawa and completely isolated from the needs and desires of the persons being regulated.

The financial arrangements between the federal government (represented by the Department of Indian Affairs and Northern Development) and the Territorial Government are not based on any firm or formal formulae. Almost all of the budget is relegated to housekeeping and very little finds its way into the development of the Territory's resources. In order for the Yukon to reach a plateau whereby it can "pay its own way", the rate of economic expansion must be maintained at a level significantly above the national average. This demands of Ottawa a firm financial commitment to the developing industries.

The Yukon presently is treated as an unique entity in Confederation. Considerations for a Canadian constitution must allow for the possibility that an area such as the Yukon could evolve politically, economically and socially into an entity on a par with the existing provinces whether or not any of the northern territories ever achieves this aim. Meanwhile, the constitution should provide a means for which these areas may begin to prepare for this ultimate possibility.

## [Interpretation]

ment fédéral mette à sa disposition les fonds permettant d'obtenir le soutien logistique dont elle a besoin pour ouvrir une mine; je veux parler des routes, des installations énergétiques, etc. A mesure que la croissance économique du Yukon s'élève, notre assurance pourrait être assumée peu à peu par les territoires eux-mêmes.

L'exploration minière dans le Yukon s'est développée sur une grande échelle parce que l'exploration est administrée et grâce aux industries situées dans les territoires mêmes. Cependant, on n'a compris que peu de chose au niveau local en ce qui concerne, par exemple, l'industrie pétrolière et forestière. Une grande partie du blâme pour cet échec peut être attribuée au fait que c'est Ottawa qui administre les ressources. Les essais locaux de développement sont sérieusement compromis par un terrible manque de communication.

Les mesures législatives concernant les ressources du Yukon proviennent de lois fédérales. Outre la grande difficulté qu'il y a à modifier ces lois pour adopter à la situation, les réclamations des résidents du Yukon sont rarement prises en considération. Il s'ensuit des mesures législatives qui sont parfois adoptées au détriment du développement du territoire. De plus, dans la plupart de cas, c'est Ottawa qui s'occupe d'administrer les règlements correspondant à ces lois, et Ottawa ne connaît absolument pas les besoins et les désirs des personnes pour lesquelles les règlements sont établis.

Les accords commerciaux passés entre le gouvernement fédéral (représenté par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) et les gouvernements du territoire ne sont pas basés sur une formule fixe ou officielle. La plus grande partie du budget sert à l'entretien et une très petite partie seulement est utilisée au développement des ressources naturelles du territoire. Pour que le Yukon puisse atteindre le niveau qui lui permettrait de se débrouiller seul, le taux de son expansion économique doit être maintenu à un niveau maintenant supérieur à la moyenne nationale. Ceci nécessite qu'Ottawa s'engage fermement à participer financièrement au développement des industries.

Le Yukon constitue actuellement l'aspect unique dans le sein de la confédération. La Constitution canadienne devrait accorder un territoire comme le Yukon la possibilité d'évoluer politiquement, économiquement et socialement, jusqu'à devenir une entité de même nature que les provinces actuelles, indépendamment de la possibilité qu'un territoire du Nord-Ouest puisse jamais à atteindre ce but. Entre-temps, la Constitution devrait permettre à ces régions de commencer à se préparer pour cette ultime possibilité.



te]

the general formula for constitutional change will be decided between the federal government and the 10 provinces. What the result will be should be determined, however, the resulting constitution should not consider the northern territories to be merely an appendage to the whole. The constitution should work as well 50 years from now as it will today without the automatic need for a new round of constitutional conferences to determine what to do in the newly-emerged political entities in the then developed North.

the constitutional recommendations are as follows.

The Yukon Chamber of Mines prefers to suggest that a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada consider the following recommendations as an outline of provisions in a constitution that, it is felt, will best meet the needs associated with the development of the Yukon's resources and at the same time compatible with the general aims of Yukon residents.

First we recommend that provision be made for the administration, of all of the Yukon's resources, to be located in the Yukon.

Secondly, we recommend that provision be made to develop a firm formula whereby any geographical area in the Canadian North may achieve a status equal to that of the provinces by reaching a predetermined level of political, economic and social development at which time such status may be obtained by self-determination.

Thirdly, we recommend that in preparation for a more advanced constitutional status, all federal legislation dealing with provincial matters—that is, matters which would be within provincial jurisdiction if the Yukon were now a province—be ratified by the Yukon Territorial Council.

Fourthly, we recommend that provision be made to ensure that the federal government be responsible for providing development funds in areas with a definite economic potential to maintain a rate of economic expansion which would lead to the area becoming financially self-sufficient. This assistance would cease when the area could elect, by its own volition, to gain a status equal to that of the provinces.

In summary, the recommendations contained in this report would allow:

(1) The initial establishment of the administration of regulations governing the resources of industries to

### [Interprétation]

Le mode général de changement constitutionnel sera établi entre le gouvernement fédéral et les 10 provinces actuelles. Le résultat pourrait permettre la prérogative accordée entre les gouvernements à décider. Une fois déterminée, cependant, la constitution qui en résulterait devrait ne pas tenir compte des territoires du Nord-Ouest comme un simple annexe à l'ensemble. Il faudrait aussi que cette nouvelle constitution puisse s'appliquer pendant cinq ans sans qu'il soit besoin de procéder automatiquement à des conférences constitutionnelles afin d'étudier ce qu'il y a de mieux de faire avec les nouvelles entités politiques dans un Nord développé.

Voici nos recommandations d'ordre constitutionnel.

La *Yukon Chamber of Mines* propose au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, de considérer les recommandations suivantes comme des lignes directrices permettant d'établir une constitution destinée à mieux servir les besoins associés au développement des ressources du Yukon et, en même temps, compatibles avec les aspirations générales des résidents du Yukon.

Premièrement, nous recommanderons que les dispositions soient prises pour que l'administration de toutes les ressources du Yukon soit située dans le territoire.

Deuxièmement, nous recommandons que soit établie une formule fixe grâce à laquelle toute région géographique du Nord canadien pourrait obtenir un statut équivalent à celui des provinces lorsqu'elle atteint un niveau déterminé de développement politique, économique et social. A ce stade, un tel statut pourrait être accordé par autodétermination.

Troisièmement, nous recommandons que lors de la préparation d'un statut constitutionnel plus avancé, toutes les mesures législatives fédérales qui concernent des questions provinciales, c'est-à-dire, des questions qui relèveraient de la juridiction provinciale si le Yukon était une province, soient ratifiées par le Conseil du Territoire du Yukon.

Quatrièmement, que des dispositions soient prises afin que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de procurer aux régions qui ont un potentiel économique précis des fonds destinés à maintenir un taux de croissance économique qui permettraient à la région concernée d'atteindre une stabilité financière. Cette assistance serait lorsque la région choisirait de plein gré, un statut équivalent à celui de province.

En résumé, les recommandations contenues dans ce mémoire permettraient:

a) Que l'administration de toutes les mesures se rapportant aux ressources des industries soit située à

**[Text]**

be located where direct contact with those persons developing the resources can be maintained as it is in the provinces. The transfer of control of the resources should remain flexible and subject to other considerations.

(b) Local involvement in legislation affecting the Territory and the development of its resources, by requiring the local government, the Territorial Council, to become involved in the legislative process affecting matters which would be the concern only of the Territorial Council if the Yukon had a status equal to the provinces. This is no more than a right already enjoyed by 21 million Canadians.

(c) The establishment of a realistic formula whereby any Canadian territory may qualify for parity with the provinces. Certain criteria could readily be established by the federal and provincial governments that would permit a new province to be created, where practicable, out of the Canadian North. With the establishment of a constitutional standard, the residents of the Yukon, for example, could seek to reach the level necessary to evolve from the present status of ward to a meaningful status equal to the existing provinces.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Robertson. Ladies and gentlemen, I think we have before us here a very thorough and thoughtful presentation of the main constitutional problems which face this area. I might mention to those in the audience that we had our first introduction to these problems earlier today when we heard the citizens at Dawson City. Tomorrow we will be continuing our hearings in the Yukon with a session at Watson Lake. We have here a very full presentation for our discussion this evening. May I invite members of the Committee to question the witness now, Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, I would like to go through this brief and touch on one or two of the paragraphs where there are statements which interested me. We would perhaps aid the witness if I referred to them by paragraph and then explained briefly what was contained in the paragraph so that the ladies and gentlemen attending the hearing can understand what we are talking about.

I would refer you to page 2 of your brief. In paragraph 7 you made the statement that in the oil and forestry industries very little in the way of exploration and development has been accomplished on a local level. Could you give the Committee some indication or some specific examples of this kind of failure?

**[Interpretation]**

un endroit où peut s'établir et se maintenir un contact direct avec les personnes intéressées, comme c'est le cas dans les provinces. Le transfert de ce contrôle des ressources serait, sous peu, soumis à d'autres considérations.

b) La participation localisant les mesures législatives qui concernent le territoire et le développement de ses ressources, soit en demandant au gouvernement local, soit le Conseil du territoire, de participer à la procédure législative sur des questions qui concerneraient uniquement le Conseil du territoire si le Yukon avait un statut équivalent à celui des provinces. Ce droit a déjà été accordé à 21 millions de Canadiens.

c) L'établissement d'une formule réaliste grâce à laquelle tout territoire canadien pourra être traité à égalité avec les provinces. Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient déjà établir certains critères, grâce auxquels on pourrait créer une nouvelle province dans le Nord canadien, si c'est possible. Avec l'établissement d'une norme constitutionnelle, les résidents du Yukon par exemple, pourraient chercher à atteindre les niveaux nécessaires afin que son statut actuel devienne progressivement l'équivalent de celui des provinces.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vous remercie, monsieur Robertson. Mesdames et messieurs, voici mon avis sur une étude approfondie et bien pensée sur les principaux problèmes constitutionnels auxquels nous faisons face cette région. Je dois dire aux personnes présentes ici, que les citoyens de Dawson nous ont déjà présenté ces difficultés aujourd'hui. Demain, nous continuerons nos auditions dans le Yukon à Watson Lake. Cependant, nous en arrivons là à un exposé complet de la matière de nos délibérations de ce soir. J'invite les membres du Comité à poser maintenant des questions au témoin. Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** Monsieur le président, j'aimerais reprendre un ou deux paragraphes de ce mémoire de travail. Les déclarations m'ont intéressé. Peut-être serait-ce plus facile si je me reportais à ces paragraphes un par un et j'expliquais brièvement ce qu'ils contenaient de sorte que les gens présents ici puissent comprendre ce que nous parlons.

Je vous rendrais donc à la page 2 de votre mémoire. Au paragraphe 7, vous déclarez qu'au niveau local on ne s'est pas occupé de l'exploration et du développement des industries pétrolières et forestières. Pourriez-vous en donner quelques exemples précis au Comité?

te]

**Mr. Robertson:** Mr. Chairman, I could expand on this by pointing out that the administration of mining exploration in the Yukon Territory is wholly located in the Territory. In the past five or 10 years, the exploration industry has made great strides with remarkable success. In the case of the oil and forestry industries, all communication is with Ottawa if the wishes of the Yukon wish to involve themselves in these industries.

A specific example would be a local oil and gas company which was in communication with Ottawa for the purpose of obtaining permits. It required as much as six months to complete one circuit of the process. Now if this administration was here in the Yukon Territory, it would be easier for people to deal directly with those people administering these resources. The tremendous hurdles presented by the communication distance would be avoided. In forestry, it is equally difficult as most of the negotiations have to be conducted in Ottawa. The negotiations can be initiated here but there is still need for communication with Ottawa. There is no local administration which is wholly effective.

330

**Mr. Rowland:** Thank you for that, Mr. Chairman, I would like to refer the witness to paragraph 8 of his report on page 2. Once again the brief asserts that legislation may come into force which is detrimental to the development of the Territory. There is the implication in that paragraph that perhaps some legislation or regulations are already in force which are detrimental to the development of the Territory. I wonder if the witness very briefly would refer to some of these regulations and/or pieces of legislation.

**Mr. Robertson:** It may be a bit presumptuous to say there is some detrimental legislation in existence. However, the Yukon Chamber of Mines recently made representation in Ottawa in respect of the Yukon Placer Mining Act. There was an amendment proposed to the Yukon Placer Mining Act which we did not feel, if passed in whole, would be to the benefit of the mining industry in the Yukon. We have reason to believe the same amendment will be included in the Yukon Quartz Mining Act. Both of these Acts are ones which, if we were a province, would not be a prerogative of Ottawa, they would be solely under provincial jurisdiction.

Another one is the Northern Inland Waters Act under which there was representation made in Ottawa, and I might add that none of the representations made found its way into the amendments to the Act, so, in effect, our voice was ineffectual. Also many people

[Interprétation]

**M. Robertson:** Monsieur le président, je pourrais répondre en soulignant que l'administration de l'exploration minière dans le Territoire du Yukon est entièrement située dans le territoire. Autrefois, il y a cinq ou dix ans, l'industrie de l'exploration a fait d'énormes pas en avant et a connu de remarquables succès. Dans le cas des industries pétrolières et forestières, toutes les communications se font à Ottawa et les citoyens du Yukon veulent s'intéresser à ces industries.

Je vous donnerais l'exemple précis d'une société de pétrole et de gaz locale qui était en communication avec Ottawa afin d'obtenir des permis. Il n'a pas fallu moins de six mois pour qu'une lettre reçoive réponse. Or si cette administration était située ici dans le Territoire du Yukon, il serait plus facile de traiter directement avec ceux qui sont chargés d'administrer les ressources. Le terrible obstacle que crée la distance serait évité. Dans le domaine de l'industrie forestière, c'est aussi difficile étant donné que la plupart des négociations doivent être menées à Ottawa. Les négociations peuvent être menées ici, mais il faut encore que nous communiquions avec Ottawa. Il n'y a aucune administration locale entièrement effective.

**M. Rowland:** Je vous remercie. Monsieur le président, j'aimerais revenir au paragraphe 8 du mémoire, page 2. Là encore, le mémoire prétend que des mesures législatives peuvent être prises au détriment du développement des Territoires. Ce paragraphe implique qu'il existe peut-être des mesures législatives ou des règlements déjà en vigueur qui sont nuisibles au développement du territoire. Le témoin pourrait-il brièvement nous parler de certains de ces règlements et/ou des mesures législatives en question?

**M. Robertson:** Peut-être serait-il un peu présomptueux de ma part de dire qu'il y a actuellement des mesures législatives nuisibles. Cependant, la *Yukon Chamber of Mines* a récemment intervenu auprès d'Ottawa au sujet de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon. On proposait un amendement à cette loi qui, à notre avis, si elle était adoptée dans son ensemble, serait avantageux pour l'industrie minière du Yukon. Nous avons de bonnes raisons de croire que ces mêmes amendements devraient être inclus dans la Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon. Si nous étions une province, ces deux lois ne relèveraient pas d'Ottawa, mais seraient strictement de la juridiction provinciale.

Il y a également eu des interventions à Ottawa au sujet de la Loi sur les eaux intérieures du Nord. J'ajouterais qu'aucune de ces interventions n'a eu comme conclusions les modifications à la loi.



## [Text]

within the mining industry feel quite strongly that the amendments that were passed will be detrimental to the resource development of the Yukon, although they may have some benefit in other ways, perhaps in an ecological way, perhaps not.

**Mr. Rowland:** If I may, Mr. Chairman, refer the witness to paragraph 11 of his brief on page 3 simply to indicate to him that the concept of a formula within the Constitution for the admission of new provinces is one with which I agree substantially and I thank him for that suggestion. It is the first time we have had a suggestion of that nature put before us and I think it is an excellent one. I realize you are concerned very much with the Yukon in your brief, but could you see a formula being devised which would accommodate the eventual admission of the Yukon and perhaps portions of the Northwest Territories, as it develops, into Confederation as full participating provinces which would also accommodate the possibility of subdividing existing provinces, should that eventually come to be seen as desirable?

**Mr. Robertson:** If I spoke on this it would be on a personal basis.

**Mr. Rowland:** Yes, correct.

**Mr. Robertson:** It was not put forward by the Chamber.

**Mr. Rowland:** I asked you because you obviously have given some thought to the other and it might have occurred to you as well.

**Mr. Robertson:** My personal feeling is, yes. If you are going to develop a formula whereby a geographical area may become a province or have status equal to a province, one must permit the subdivision of existing geographical areas which may eventually become too large in some instances to remain whole.

**Mr. Rowland:** I have another question, Mr. Chairman. Under recommendation 13 on page 4 of your brief, you talk about the administration of natural resources as being under the aegis of the provinces with the assumption that in the case of the Yukon it would be under the aegis of the Yukon government. I wondered if you had given any thought to this counter-argument to that approach. You have assumed throughout your brief that because the control of natural resources is now under the provinces that this is most desirable and it must remain so. We are

## [Interpretation]

Autrement dit, notre action a été inefficace. Ailleurs, de nombreuses personnes qui travaillent dans l'industrie minière pensent que les amendements adoptés nuiront au développement des ressources du Yukon, même s'ils sont avantageux sous d'autres aspects, comme un aspect écologique, par exemple.

**M. Rowland:** Monsieur le président, permettez-moi de renvoyer le témoin au paragraphe 11 de son mémoire en page 3, afin de lui signaler que je suis d'accord et le remercie de sa suggestion d'introduire dans la Constitution une formule pour l'admission de nouvelles provinces. C'est la première fois que nous faisons une telle suggestion et je pense qu'elle est excellente. D'après votre mémoire, vous semblez très intéressé surtout au Yukon. Cependant, avez-vous pensé une formule qui pourrait être utilisée pour l'admission éventuelle au sein de la Confédération d'une partie des Territoires-du-Nord-Ouest, formule qui pourrait également s'appliquer si l'on voulait subdiviser les provinces actuelles? D'autre part, cela est-il souhaitable?

**M. Robertson:** Je ne peux vous répondre qu'à titre personnel.

**M. Rowland:** C'est entendu.

**M. Robertson:** La *Yukon Chamber of Mines* n'en a pas fait état.

**M. Rowland:** Je vous pose cette question parce qu'il est évident que vous allez penser aux autres et que cela pourrait vous arriver aussi.

**M. Robertson:** Personnellement, je répondrais oui. Si vous établissez une formule grâce à laquelle une région géographique peut devenir province ou obtenir un statut équivalent à celui d'une province, il faut également autoriser la subdivision des régions géographiques actuelles qui pourraient devenir trop grandes pour rester telles quelles.

**M. Rowland:** Une autre question, monsieur le président. Dans la recommandation 13 de la page 4 de votre mémoire, vous dites que l'administration des ressources naturelles devrait incomber aux provinces. Or, dans le cas du Yukon, elle devrait incomber au gouvernement du Yukon. Avez-vous pensé à l'argument que l'on peut vous poser à cette façon de voir les choses. Tout au long de votre mémoire, vous supposez que le contrôle des ressources naturelles relève des provinces, que c'est des plus souhaitable et que cela doit rester ainsi. Nous examinons la Constitution et

[ete]

aining the Constitution *de novo* and it is quite eble we should look at the entire concept of rces management remaining under the control of rovinces instead of under Ottawa. The argument hat sort of approach is roughly this. With the rces in the hands of the provinces, in their apt to attract investment capital, they engage in a of bidding in terms of tax concessions and sion of services to resource extraction industries der to bring that development capital into their once as opposed to another. This results in a dition in the potential value to the public which e derived from the development of that resource ut becoming too convoluted. Because of bidding eagainst the other the province is giving away too u, more than is necessary, to attract the resource ction industry.

O that basis it could be argued that the manage- et of resources should remain in the hands of tva so there would be a uniform policy with no ect of bidding and the public would not give va any more than it was absolutely necessary in d to obtain the investment. Would you care to ment on the argument that under a new rtribution resource management should be in the n: of the federal government as opposed to the onces?

M. Robertson: First, I would like to comment on e osition of the Chamber of Mines. The Chamber ines' position is that the existing provinces and e federal government will work out what the rules alle. What the Chamber wishes is that the Yukon be rmitted to play the game.

ra personal reply to your question, I feel the eces should be controlled at a level far below the dinal government and I have good reason for this. At e resent time, the provinces control them. Your ar- tment is an economic one, the public may have to y too dearly in incentives for what resources are de- velopd. However, if the public feels it has paid too ar, it changes its government which changes the le and which also changes the taxation patterns. efore, the balance over the long run is maintained ven the need to develop and the need to earn ce from these resources.

Another point, too, is that the development of an dustry is not solely for the purpose of deriving tax ce. It is for the purpose of providing jobs, ausing productivity and getting an economic in- crease in an area which will, in turn, be almost entirely xale to the public one way or another. So the tax ctives that are given to the mining industry are r often eaten up again in wage increases and other

### [Interprétation]

*novo* et il est possible que nous devrions examiner cette idée de laisser la gestion des ressources entre les mains des provinces au lieu d'Ottawa. En gros, l'argument en faveur de ce point de vue est le suivant: laissons les ressources aux mains des provinces; quand elles essaient d'attirer des investissements en capitaux, elles s'engagent dans une sorte de surenchère en matière de concessions fiscales et de services aux industries extractives afin d'attirer les capitaux dans leur province plutôt que dans une autre. Il en résulte une réduction de la valeur potentielle dont le public pourrait bénéficier par suite du développement de cette ressource. Ce jeu de surenchère entraînerait les provinces à faire trop de concessions pour attirer l'industrie extractive.

A partir de là, on peut très bien dire que l'administration des ressources doit rester entre les mains d'Ottawa afin d'assurer une uniformité de politique, en vue d'éliminer la surenchère et de s'assurer que le public ne fera plus de concessions qu'il n'est absolument nécessaire pour obtenir des investissements. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de l'argument consistant à dire que, en vertu d'une nouvelle Constitution, il faudrait que la gestion des ressources reste entre les mains du gouvernement fédéral et non de celles des provinces?

M. Robertson: J'aimerais tout d'abord faire un commentaire à propos de la proposition de la *Chamber of Mines*. Selon elle, les provinces actuelles et le gouvernement fédéral, devront établir les futurs règlements. Ce qu'elles désirent est que le Yukon soit autorisé à jouer le jeu.

Personnellement, je répondrais à votre question en disant qu'à mon avis il faudrait que les ressources soient contrôlées à un niveau bien inférieur au gouvernement fédéral, et j'ai de bonnes raisons de penser ainsi. Pour le moment, ce sont les provinces qui les contrôlent. Votre argument est de nature économique, car vous dites que le public pourrait fort bien payer trop cher certains stimulants en comparaison des ressources développées. Cependant, si le public juge qu'il a payé trop cher, il changera son gouvernement qui à son tour modifiera les règlements, ce qui enfin aura pour conséquence de changer les modes d'imposition. En conséquence, et à long terme, il s'établit un certain équilibre entre le besoin de se développer et la nécessité d'avoir un revenu à partir de ces ressources.

Autre chose. Le développement des industries n'a pas pour seul but de fournir des recettes fiscales. Il permet de créer des emplois, d'augmenter la productivité et d'obtenir une croissance économique dans

## [Text]

benefits that are passed back on to taxable citizens of the country.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There are a number of other members who have indicated their intention to ask questions, Mr. Nielsen, Mr. Allmand, Mr. Brewin, Mr. Hogarth and Mr. Osler, Mr. McQuaid, I am not sure whether you had your hand up too. After I call on these members, I will then invite those of you on the floor to make comments either on this brief or on the subject in general.

Before proceeding to the next question, I would like to call a brief pause in proceedings. One of the peculiarities of our rules as a Committee of the House of Commons is that no photographs can be taken while the Committee is in session. I might also point out to you at the beginning that, of course, we are proceeding under the normal rules of the House of Commons and the Chairman may have to exercise these with regard to relevancy and with regard to the use of parliamentary or non-parliamentary language. At the moment, I understand some of the press would like to take photographs of us at work. We cannot have pictures taken while we are officially in session, so I would like to call a one-minute break to allow the press to get their pictures.

(Pause)

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, the photographers being finished I now would like to summon you back again to the meeting and to invite Mr. Erik Nielsen, the honourable member of Parliament to ask his questions.

**Mr. Nielsen:** Thank you, Mr. Chairman. Naturally I, as a Yukoner, find a good deal of sympathy with the representations that are contained in the brief of the Yukon Chamber of Mines.

Some of the members of this Committee are also members of the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development in the House of Commons. They will recall the instance to which Mr. Robertson referred when the amendments to the Yukon Placer Mining Act were up for discussion in Committee, and when the Committee was examining the Northern

## [Interpretation]

un domaine qui, en retour, sera presque entièrement la charge du public d'une façon ou d'une autre. Ai les stimulants fiscaux qui sont offerts à l'industrie minière sont très souvent éliminés par les augmentations de salaire et autres bénéfices qui reviennent aux citoyens imposables du pays.

**M. Rowland:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Beaucoup d'autres membres du Comité ont indiqué leur intention de poser des questions, soit MM. Nielsen, Allmand, Brewin, Hogarth et Osler. Monsieur McQuaid, je ne suis certain que vous ayez levé la main, vous aussi. Quant j'aurai donné la parole à ces membres, j'inviterai le public à faire des observations soit sur ce mémoire soit sur le sujet en général.

Avant de passer à la question suivante, j'aimerais vous proposer de prendre une légère pause. Une particularité des règlements des comités de la Chambre des communes est qu'il est interdit de prendre des photographies pendant que le Comité est en session. Je soulignerai également dès le début que nous nous soumettons aux règles normales de la Chambre des communes et que le président peut s'occuper de ces questions. À l'heure actuelle, je pense que certains journalistes aimeraient prendre des photographies pendant que nous travaillons. Cela est interdit pendant que nous siégeons officiellement et c'est pourquoi j'aimerais faire une pause d'une minute afin de permettre à la presse de prendre lesdites photographies.

(Pause)

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, les photographes ayant terminé leur travail, j'aimerais maintenant faire reprendre nos délibérations et inviter M. Erik Nielsen, député, à poser ses questions.

**M. Nielsen:** Merci, monsieur le président. En tant que résident du Yukon, je sympathise avec le nombre des interventions contenues dans le mémoire de la Yukon Chamber of Mines.

Certains membres de ce Comité font également partie du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien de la Chambre des communes. Ils se souviendront certainement de ce que M. Robertson faisait allusion quand nous avons étudié les modifications à la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon et la Loi sur les eaux intérieures.



e]

and Waters Act. On the occasion of the examination of both of those pieces of legislation, the Yukon Chamber of Mines took the trouble to advise themselves, to prepare a written submission and to send representatives, including their President, to attend before the Committee as witnesses on these two pieces of legislation. The Committee members who are here, who were not members of the Standing Committee of the House, will recall that the Standing Committee on Northern Affairs and Northern Development unanimously adopted certain recommendations concerning changes to both of those pieces of legislation. What Mr. Robertson finds frustrating is that lip service is paid to this business of consultation because notwithstanding the unanimous support which crossed party lines in the Committee, the House of Commons reversed the unanimous decision of the Standing Committee. He, I am sure as most Yukoners, feels the reason for this was because the Minister was advised by his senior civil servants that it was an undesirable thing to have the Committee recommendations reversed. The Minister, therefore, took that stand in the House and the members of the Standing Committee who supported the amendment reversed their vote. This is the kind of rapport we are not getting in Ottawa by way of application to Mr. Robertson's application on behalf of the Chamber, and is what Yukoners find most frustrating.

For a specific reference, however, to Mr. Robertson's statement there is a statement in it which I question. He says there is a need to continue the federal investment, which no one argues, because all of the provinces, perhaps Ontario and B.C., require the support of a federal tax dollar in order to subsist. We certainly do not draw as heavily in the Yukon as they are in Alberta in Newfoundland and Prince Edward Island with respect to Mr. McQuaid. However, he says we do not receive a federal subsidy with respect to the development of a specific resource, namely, power. I question that statement, and I question it on this basis. Notwithstanding the fact that Northern Canada Power Corporation, for instance, has been in existence for over 20 years and had really done nothing apart from contributing to the development to support United Keno Hill until last year, with one other exception, the construction of the dam here in Whitehorse in 1958, they dragged their feet until these mining developments came along such as Anvil when all of a sudden they became interested in expanding their operations. They are not being a Crown corporation, but a government corporation, does not have the respectability of a Crown corporation, but nonetheless private industry is ready, willing and able to come in with private investment capital and provide the necessary facilities for Anvil. Private industry was not even invited to

## [Interprétation]

Nord. Lors de l'examen de ces deux mesures législatives, la *Yukon Chamber of Mines* a pris la peine d'étudier les questions, de préparer un mémoire écrit et d'envoyer des représentants, dont son président, devant le Comité en qualité de témoin. Les membres du Comité présents ici et qui n'étaient pas membres du Comité permanent de la Chambre se souviendront que le Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien a adopté à l'unanimité certaines recommandations portant sur des modifications de ces deux mesures législatives. Ce que M. Robertson trouve frustrant est que l'aveu fait dommage à ce travail de consultation. En effet, malgré le soutien unanime qu'a reçu le Comité, la Chambre des communes n'a pas tenu compte de la décision unanime du Comité permanent. Ainsi que la plupart des habitants du Yukon, il pense que cela est dû au fait que les hauts fonctionnaires du Ministre ont prévenu ce dernier qu'ils jugeaient indésirables les recommandations du Comité. C'est pourquoi le Ministre a adopté cette position en Chambre et que les membres du Comité permanent qui étaient en faveur de l'amendement ont changé d'opinion. Voilà le genre de rapport que nous n'avons pas avec Ottawa et c'est ce que les *Yukoners* trouvent frustrant.

Cependant, le mémoire de M. Robertson contient une déclaration avec laquelle je ne suis pas d'accord. Il dit qu'il faut que le gouvernement fédéral continue à investir, ce que personne ne nie, car toutes les provinces, à l'exception peut-être de l'Ontario et de Colombie-Britannique, ont besoin de l'aide apportée par les crédits fédéraux pour subsister. Dans le territoire du Yukon, nous n'attirons certainement pas autant de capitaux par tête d'habitants qu'à Terre-Neuve ou dans l'Île-du-Prince-Édouard. M. Robertson déclare cependant que nous avons besoin de subventions fédérales pour développer une de nos ressources naturelles, à savoir l'énergie. Je ne suis pas d'accord avec cette déclaration pour les raisons que voici. Bien que la Commission d'énergie du Nord canadien, par exemple, existe depuis vingt ans et n'ait en fait pas fait grand chose si ce n'est l'aide qu'elle a apportée à la *United Keno Hill Mines* jusqu'à l'année dernière et l'installation du barrage de Whitehorse en 1958, ils ont traîné les pieds jusqu'à la réalisation de projets comme Anvil quand ils se sont brusquement intéressés au développement de leurs opérations. La Commission d'énergie du Nord canadien n'est pas une corporation de la Couronne mais une commission gouvernementale et n'a donc pas la respectabilité d'une corporation de la Couronne. Malgré cela, l'industrie privée était prête, désireuse et capable d'investir des capitaux privés et de fournir les moyens nécessaires à Anvil. L'industrie privée n'a même pas été invitée à envoyer des soumissions. Malgré cela, elle a

## [Text]

tender. Notwithstanding that snub they did present a submission which would have supplied power at a considerably cheaper rate to the Anvil development than that which is now being supplied by NCPC. In addition, we, in the Yukon, recall that NCPC said they were going to put in the third unit in the Whitehorse dam which would be sufficient to supply all of Anvil's needs. Now we find in addition to this, additional diesel capacity is necessary which is being installed now or is completed.

Therefore, I want to ask Mr. Robertson whether he agrees if private investment capital is willing to come into the country to make this kind of development possible, should it be allowed to come in free of state competition and whether he does not also agree with the Constitutional opposition to our desires for reform in the Yukon? One of the biggest arguments is that the federal government spends more money here than we generate in outflow to the federal treasury and, therefore, he who pays the piper will call the tune. Whether he does not believe the several millions of dollars in this area of investment by government could well have been avoided and replaced by private investment capital and thus reduce this grossly distorted figure that the federal Public Service and politicians constantly throw at us as being in opposition to our legitimate desires for reform?

**Mr. Robertson:** Mr. Chairman, I have to admit that I perhaps made an error in my brief in using the word "power" as an example of the point I was trying to make. Mr. Nielsen's argument is certainly very valid and I do agree that where private industry can fill a role there is no need to try to involve the government. In this specific case I cannot say I know all of the pertinent facts. If they were presented, as Mr. Nielsen has stated them, and if it were, in fact, possible to do this in the way you expressed it, Mr. Nielsen, I would have to agree with you. I would not suggest that the state come in and control power in competition with private industry which is prepared to do it more efficiently.

**Mr. Nielsen:** Forgive me for interrupting at this point, Mr. Chairman, I might say that what I have just said is a matter of record before the Standing Committee of Indian Affairs and Northern Development when officials of NCPC, Canadian Utilities and Yukon Electric Company appeared to testify before the Committee with respect to the operations of NCPC.

## [Interpretation]

présenté une soumission qui aurait permis de fournir de l'énergie à un coût considérablement moins élevé que celui qu'accorde actuellement la Commission d'énergie du Nord canadien. En outre, nous nous souvenons que la Commission d'énergie du Nord canadien avait dit qu'elle installerait la troisième unité au barrage de Whitehorse suffisant à subvenir aux besoins de Anvil. Or, en plus de cela, nous avons maintenant besoin d'énergie supplémentaire fournie par des diesels que nous installerons bien vite ou qui sont déjà installés.

C'est pourquoi, je voudrais demander à Mr. Robertson s'il est d'accord sur le fait que les capitaux privés sont prêts à s'installer dans le pays pour permettre ce développement si on les libère de toute concurrence. D'autre part, M. Robertson est-il pour ou contre l'opposition constitutionnelle à nos désirs de réforme dans le Yukon? L'un des plus forts arguments est que le gouvernement fédéral dépense plus d'argent ici que nous n'en renvoyons au Trésor fédéral et c'est pourquoi celui qui tient les cordons de la bourse fait qu'il veut. M. Robertson ne pense-t-il pas que quelques millions de dollars que le gouvernement investis dans cette région auraient pu ne pas l'être s'ils étaient remplacés par les investissements privés, réduisant ainsi les chiffres faussés grossièrement que la Fonction publique fédérale et les petits politiciens nous renvoient constamment pour s'opposer à nos désirs légitimes de réforme?

**M. Robertson:** Monsieur le président, je dois avouer que j'ai peut-être fait une erreur dans mon mémoire en utilisant les mots «pouvoir» pour expliquer ce que j'essayais de dire. L'argument de M. Nielsen est certainement très valable et je suis d'accord sur le fait que, quand l'industrie privée peut remplir un rôle, n'est pas nécessaire de faire appel au gouvernement. Dans ce cas particulier, je veux dire que je ne connais pas tous les faits pertinents. Si on me les présentait comme le déclarait M. Nielsen, et qu'en fait qu'il soit possible de faire cela comme vous l'avez dit, je serais d'accord avec vous. Je ne veux pas dire qu'il faut que l'État s'installe et contrôle l'énergie, faisant concurrence à l'industrie privée qui peut le faire plus efficacement.

**M. Nielsen:** Veuillez m'excuser de vous interrompre, monsieur le président. Je voudrais dire que les déclarations peuvent être vérifiées dans les dossiers du Comité permanent des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien quand des fonctionnaires de la Commission d'énergie du Nord canadien, des Entreprises d'utilités publiques canadiennes et de la Yukon Electric Company ont comparu afin de parler au Comité des opérations de la Commission d'énergie du Nord canadien.

te]

r. Robertson: The point I wished to make in the [?], however, is simply that, until the Territory has a stronger economic base, it is necessary for the mining industry and other resource industries to depend on the federal Treasury for logistic support. I would like to put more power on that basis and refer primarily to townsites, government services, hospitals and schools of this nature. I would say, a pattern much after the Anvil development.

I do not want to make a comment in respect of the Chamber on behalf of the Yukon Chamber of Mines because it is not really intended to be a portion of this report. Without evading it, I would prefer not to.

M. Nielsen: There remains the aspect of my question, Mr. Chairman, concerning the distortion of federal expenditures in the Yukon by padding expenditures, such as NCPC and others, I wonder if Mr. Robertson would deal with that?

M. Robertson: Yes, I agree with you very much on this point. Many of the figures that we have given to the committee are figures which represent only one side of the investment. The investment in the Territory in services such as this should not be considered subsidies to the Territory but rather as investments of a capital nature which should not be held above our heads as an excuse for lack of control over the Territory.

M. Nielsen: Now, very briefly, Mr. Chairman, so that other members might have an opportunity, I want to ask one question to Mr. Robertson which is very relevant to the feelings, I know, of the Yukon Chamber of Mines, but the answer to which I think committee members should be familiar with.

As you know, Mr. Robertson, the amendment to the Yukon Placer Mining Act which was recently passed by both Houses in Ottawa, would permit the Minister, at his discretion, to select any area arbitrarily and to declare it a park, which he decided should be created a national park, and that it be in all sense of the word a national park, a true national park, prohibiting development whatsoever.

As you state for the edification of members of the committee what the views of the Chamber of Mines are in respect of the amendment to the Yukon Placer Mining Act which would make this possible. Perhaps you are doing it, you would state whether in your opinion it should be a unilateral decision on the part of Ottawa as to what area and to what extent a

### [Interprétation]

M. Robertson: J'ai voulu simplement souligner dans le mémoire que l'industrie minière et les industries des ressources naturelles doivent s'en remettre au Trésor fédéral pour leur soutien logistique en attendant que l'économie du territoire soit plus solidement établie. J'en exclurai la force motrice et m'attacherai en particulier aux routes, à l'urbanisme, aux services gouvernementaux, aux hôpitaux et autres aménagements de cette nature. En d'autres termes, une structure se rapprochant du projet Anvil.

Je m'abstiens de commenter au nom de la Chambre des mines du Yukon, la question de la force motrice, puisqu'on n'envisageait pas de l'inclure au mémoire. Sans vouloir éluder la question, je préfère ne pas l'aborder.

M. Nielsen: Il nous reste à examiner, monsieur le président, le dernier aspect de ma question qui se rapporte à la pratique consistant à étouffer les investissements et par là même à fausser l'état des dépenses fédérales au Yukon, telle la commission d'énergie du nord canadien et d'autres exemples. Monsieur Robertson voudrait-il bien traiter cette question?

M. Robertson: Oui, je suis pleinement d'accord sur ce sujet. Plusieurs chiffres que nous avons fournis reflètent un seul aspect de la question. De tels investissements de service dans le Territoire, ne devraient pas être considérés comme des subsides mais plutôt comme des investissements de capitaux dont on ne devrait pas se prévaloir pour exercer un contrôle sur le Territoire.

M. Nielsen: Monsieur le président, pour permettre aux autres membres de prendre la parole, je vais poser une brève question à M. Robertson, qui se rapporte, je le sais, aux sentiments qu'éprouve la Chambre des mines du Yukon; j'estime que les membres du comité devraient être au courant de la réponse à cette question.

Vous savez, monsieur Robertson, que l'amendement apporté à la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon laquelle vient d'être approuvée par les deux Chambres à Ottawa, s'en remet à la discrétion du ministre qui peut choisir unilatéralement et arbitrairement une quelconque zone pour en faire un parc national aux termes de la Loi sur les parcs nationaux, et peut interdire l'exécution d'un quelconque projet dans cette zone.

Pourriez-vous me dire, pour la gouverne des membres du comité, quel est le point de vue de la Chambre des mines à l'égard de la modification adoptée à la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon qui autorise une telle mesure? En même temps, vous pourriez peut-être nous dire si selon vous, la décision concernant le choix de la région et l'établissement d'un parc national



## [Text]

national park should be established in the Yukon and whether or not you feel that that decision should be made by the elected representatives of the Yukon as to their territorial council?

**Mr. Robertson:** The amendment in question does in fact give the Minister the authority to preclude any area of the Yukon Territory from any activity by placer miners. On the decision that that area may be developed as a national park, the Chamber of Mines has a very definite policy in respect of national parks.

It is not in favour of a national park; it is in favour of parks which could be better termed multiple-use parks in which the harvesting of all the resources in the area is permitted on an equal and perhaps competitive basis, these resources including not only mining but forestry and tourism. Any area can be set aside as a multiple-use park and achieve the same results that are intended by the National Parks Act.

It is the opinion of the Chamber of Mines that the Minister should not have the authority to designate any such area as a national park. It is also the opinion of the Chamber of Mines that, as this is a matter of provincial concern in the provinces—that is the establishment of national parks—the Territorial Council must approve the establishment of any such parks in the Yukon Territory. This is the intent of that particular recommendation that legislation that is effected at a federal level that would affect the Territory if it were a province, must be ratified by Territorial Council.

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, I will defer to other members who may wish to ask questions, thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Nielsen. The next questioner is Mr. Warren Allmand.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, I only have a few questions.

Mr. Robertson, because people from all over Canada might read the proceedings of this Committee and because we come from many parts of Canada, I wonder if you could put on record the nature of the Yukon Chamber of Mines. Is it an association of mining companies, or is it an association of people who work in the mining industry?

**Mr. Robertson:** The Yukon Chamber of Mines is an association in the Yukon Territory. Its membership is

## [Interpretation]

au Yukon devrait être prise unilatéralement ou bien cette décision ressortit aux représentants du Yukon élus au Conseil territorial?

**M. Robertson:** L'amendement en question donne l'autorité au ministre pour soustraire une région déterminée du Yukon aux opérations d'extraction de minéraux. Quant à la décision de créer un parc national, la Chambre des mines suit une ligne de conduite bien définie en ce qui concerne les parcs nationaux.

Elle n'est pas en faveur d'un parc national, mais de parcs qu'on pourrait qualifier de parcs à usages multiples où l'exploitation des ressources de la région serait autorisée sur une base égalitaire et peut-être compétitive y compris, non seulement l'extraction minière, mais l'exploitation forestière et le tourisme. On peut réserver n'importe quelle zone pour en faire un parc à usages multiples et atteindre les mêmes objectifs que se propose la Loi sur les parcs nationaux.

La Chambre des mines est d'avis qu'on ne devrait pas accorder au ministre le droit de choisir une zone pour en faire un parc national. Elle estime également que la création d'un parc national relève de l'autorité provinciale, et il incombe au Conseil territorial d'approuver la création de tels parcs dans le Territoire du Yukon. La présente recommandation que j'ai proposée à l'échelon fédéral qui intéresse un Territoire au même titre que s'il s'agissait d'une province, devrait être ratifiée par le Conseil territorial.

**M. Nielsen:** Je cède la parole, monsieur le président à d'autres membres qui désireraient poser des questions. Je vous remercie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Nielsen. La parole est à M. Warren Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur le président, je pose quelques questions seulement.

Plusieurs secteurs de la population canadienne, monsieur Robertson, prendront connaissance des procès-verbaux du présent Comité; en raison également du fait que nous venons de différentes régions du Canada, j'aimerais que vous nous fassiez part, dans les procès-verbaux, de la nature de la Chambre des mines du Yukon. Est-elle une association de compagnies minières ou bien une association de travailleurs de l'industrie minière?

**M. Robertson:** La Chambre des mines du Yukon est une association constituée dans le Territoire.

te]

from any person interested in any way whatsoever in mining development in the Territory. This includes mining companies, mining exploration companies, prospectors, businessmen and, occasionally, visitors to the Territory. We have a couple of members out of the Yukon Territory. So its membership is small.

**Brewin:** What about people who work there, from the union, and so on?

**Robertson:** There is representation pretty well in every walk of life and from every area of the Territory. It is not a secluded organization and it is not a lobby. As a matter of fact it draws funds in the form of grants from both the territorial government and from the Department of Indian Affairs and Northern Development, to a limited degree, for the purpose of retaining its independence from lobbying.

**Allmand:** In fact, do you have any unions as members? The mining or the steel workers or any of the unions?

**Robertson:** We have no unions per se as members but members of these unions may be members of the Chamber of Mines as individuals. They do not come to represent a union as such. The Chamber is not formed by any association of power and if this is the point you are really trying to get at.

**Allmand:** I was just trying to find out its exact nature. How many members do you have?

**Robertson:** The membership would be in the neighbourhood of about 150. I am not certain of that figure but it would be of that magnitude.

**Allmand:** I would now like to ask a question on your recommendations. In paragraph 12 (c), you suggest a formula whereby all federal legislation that is considered provincial matters should have the approval of the Territorial Council. By this, do I understand you to mean that the Territorial Council has, in effect, a veto power in those areas but the right to initiate legislation?

**Robertson:** I do not wish to preclude the right to initiate legislation. But I would say "yes", the Territorial Council should have the power of veto over legislation that it feels will be detrimental to the Territory. It then puts the onus on the federal

[Interprétation]

Yukon. Elle se compose de toutes personnes intéressées de quelque façon que se soit au développement minier du Territoire, c'est-à-dire les compagnies minières, les compagnies d'exploitation minière, les prospecteurs, les hommes d'affaires et, occasionnellement, les personnes en visite dans le territoire. Nous comptons deux membres de l'extérieur du territoire du Yukon. La composition de l'association est étendue.

**M. Brewin:** Qu'en est-il des travailleurs, des membres des syndicats, etc.?

**M. Robertson:** Nous comptons des représentants de tous les secteurs de la population et de l'économie. Ce n'est ni une organisation fermée ni un groupe d'intérêts. D'ailleurs, elle retire des fonds sous forme de subventions accordées par le gouvernement du Territoire et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans une limite qui lui permet de préserver son indépendance à l'égard des groupes d'intérêts.

**M. Allmand:** Y a-t-il des syndicats parmi vos membres? Des syndicats miniers ou des industries sidérurgiques par exemple?

**M. Robertson:** Nous ne comptons pas d'entités syndicales parmi nos membres, mais les membres des syndicats peuvent se joindre individuellement à la Chambre des mines. Ils ne représentent pas comme tels le syndicat. La Chambre n'est pas une association de groupes d'intérêts si c'est là le point que vous voulez soulever.

**M. Allmand:** J'essayais simplement d'en découvrir la nature exacte. Combien de membres votre association compte-t-elle?

**M. Robertson:** Le nombre serait d'environ 150. Je ne suis pas certain de ce chiffre, mais il serait de cet ordre.

**M. Allmand:** J'aimerais maintenant poser une question concernant les recommandations que vous faites. Vous proposez, au paragraphe 12) que toute loi fédérale se rapportant à des questions provinciales, devrait obtenir l'assentiment du Conseil territorial. Devrais-je en inférer que le Conseil territorial pourrait exercer un droit de veto dans ces domaines sans avoir le droit d'entreprendre une action législative?

**M. Robertson:** Je ne voudrais pas exclure un tel droit, mais je répondrai par l'affirmative en disant que le Conseil territorial devrait exercer un pouvoir de veto sur toute loi qu'il juge nuisible aux intérêts du Territoire. Il incomberait dès lors au gouvernement fédéral,

## [Text]

government, which, in fact, would be responsible for the development of new provinces, to work in unison with Territorial Council and not put legislation before the House of Commons that is not also going to be approved at the Territorial Council level, as the federal government would not attempt to do if it were dealing with the Province of British Columbia.

**Mr. Allmand:** So, in effect, you are suggesting a status for the Territories which would be more advanced than you have now. It would give the Territorial Council the right of veto but, in this intermediate stage, it would not give them as many powers as the provinces would have in those areas because the provinces can initiate legislation. So it is an advance, but it does not go quite as far as what the provinces have. That is what it seems to be.

**Mr. Robertson:** Essentially that is true, but I do not wish it also to be taken to mean that the Chamber does not feel that the Territorial Council should have the power to initiate legislation. It is not intended to be here. It just means that where the federal government initiates legislation that would affect the Territory on a "provincial" level, that the Territorial Council must have power of veto.

**Mr. Allmand:** Yes.

**Mr. Robertson:** The other recommendations for powers of the Territorial Council should better be presented by Council itself.

**Mr. Allmand:** A final question. In paragraph 12 (b), you recommend a firm formula whereby any geographical area in the Canadian north may achieve a status equal to that of the provinces. I was wondering whether you had in mind a more specific formula than now exists because right now in Section 146 of the BNA Act of 1867 and Sections 2, 3, 5 and 6 of the BNA Act of 1871, there are provisions for bringing territories into provincial status and for increasing the territory of present provinces and dividing up territories and making several provinces. There are certain guidelines. But I presume that you have in mind much more specific provisions than we already have in those two constitutional Acts.

**Mr. Robertson:** Yes, I do. These Acts to which you refer put the prerogative for instigating or creating a new province in the hands of a department of the federal government, in fact, and this, I feel, cannot be something that is handed out. It should be something

## [Interpretation]

qui serait en fait chargé de la création de nouvelles provinces, de travailler de concert avec le Conseil territorial, au lieu de déposer à la Chambre des communes des propositions de loi qui ne seront pas approuvées par le Conseil territorial comme il s'abstiendrait de faire dans ses rapports avec la province de la Colombie-Britannique.

**M. Allmand:** Vous proposez, en fait, que les Territoires accèdent à un statut plus avancé qu'il n'est aujourd'hui. Le Conseil territorial obtiendrait le droit de veto, mais dans l'entre-temps, il ne jouirait pas d'attributions aussi étendues que les provinces puisqu'elles dernières détiennent l'initiative dans le domaine législatif. C'est donc un progrès qui ne rejoint pas le statut provincial. Voilà ce qu'il semble en être.

**M. Robertson:** Cela est vrai dans l'ensemble, mais n'aimerais pas qu'on puisse en inférer que, de l'avis de la Chambre, le Conseil territorial ne devrait pas exercer une initiative dans le domaine de la législation. La recommandation consiste à dire que toute initiative de gouvernement fédéral du point de vue législatif touchant le territoire au niveau «provincial», devrait pouvoir encourir le veto du Conseil territorial.

**M. Allmand:** Oui.

**M. Robertson:** Les autres recommandations concernant les pouvoirs du Conseil territorial seraient avantageusement soumises par le Conseil lui-même.

**M. Allmand:** Une dernière question. Vous recommandez au paragraphe 12b), une formule établissant un moyen de laquelle une zone géographique quelconque du Nord canadien peut accéder à un statut égal à celui des provinces. Je me demande si vous pensez à une formule plus spécifique que celle qui existe aujourd'hui, puisque l'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et les articles 2, 3, 5, 6 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871 contiennent des dispositions à l'effet d'accorder un statut provincial aux territoires des statuts provinciaux, d'agrandir le territoire des provinces actuelles et de répartir des territoires pour en faire des provinces distinctes. Des lignes de conduite sont déjà tracées. Je présume toutefois que vous envisagez des dispositions plus précises que ne le prévoient les deux textes constitutionnels dont nous disposons.

**M. Robertson:** Oui, en effet. Les textes de loi à lesquels vous faites allusion accordent à un ministère du gouvernement fédéral la prerogative de provoquer la création d'une nouvelle province ou d'en instituer une et il me semble qu'on ne devrait pas en faire un



e]

is inherent in the constitution that, when a  
aphical area reaches a certain predetermined  
it may, by its own choice, elect to become a  
nce or achieve status equal to the provinces if  
should be some other form of constitutional  
ppment.

main point is that it be built right into the  
tution that any area has the right to become a  
nce, an entity of its own, if it meets certain  
ibed predetermined conditions which could be  
right into the constitution. For example, if it has  
ductivity equal to the mean of the Canadian  
nces in existence. Do you see what I mean?

Allmand: Yes.

Robertson: That type of formula.

Allmand: That is all, Mr. Chairman. I want to  
tulate Mr. Robertson. I think his brief is very  
to the point and does present a very, very good  
alternatives for constitutional reform.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin.

Brewin: Mr. Chairman, I am looking at page 5 of  
recommendations where it says:

the establishment of a realistic formula, whereby  
any Canadian territory may qualify for parity with  
the provinces.

I have heard representations that already the  
Territory has reached the position where it  
qualify for parity with the other provinces. This  
formula which you have presented seems sort of vague  
and I wonder whether you feel that the time has  
now when this Committee, for example,  
recommend that you have a provincial status in  
Yukon Territory?

Robertson: For me to answer that on behalf of  
Chamber of Mines would not be proper as it was  
the intent of the Chamber of Mines to give an  
of our present status but to make recom-  
mendations that would provide for the evolution to  
provincial status.

Without wanting to evade your question and in my  
own opinion, I feel that a good, thorough look at  
the situation compared with that of other provinces  
in Canada, not the richest provinces, and looked at on  
per capita basis, would probably convince most of  
the members here that we are equal economically,  
culturally and politically to the Maritimes, for example,  
and require a fairly substantial subsidy from the

### [Interprétation]

d'octroi. La constitution devrait prévoir qu'une zone  
géographique qui atteint un degré de développement  
prédéterminé pourra choisir de se constituer en pro-  
vince ou d'obtenir un statut égal à celui des provinces  
si une autre forme d'évolution constitutionnelle est  
prévue à cet effet. L'essentiel est d'inclure au texte  
constitutionnel une proposition à l'effet qu'une zone  
quelconque aura le droit de se constituer en province,  
de former une entité propre, si elle répond à certaines  
conditions préalablement établies que la constitution  
prévoira, par exemple au cas où la productivité de  
cette zone atteindrait la moyenne de production des  
autres provinces existantes. Saisissez-vous mon point de  
vue?

M. Allmand: Oui.

M. Robertson: Ce genre de formule.

M. Allmand: Ce sera tout, monsieur le président. Je  
voudrais féliciter monsieur Robertson. Je crois que son  
mémoire est bien à propos et contient de très nom-  
breuses propositions de réforme constitutionnelle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je me reporte à la  
page 5 des recommandations où je lis ce qui suit:

Trouver une formule réaliste par laquelle un terri-  
toire canadien pourra être réhabilité à réclamer la  
parité avec les provinces.

Nous avons déjà entendu des arguments à l'effet que  
le Territoire du Yukon a atteint une position qui lui  
permet de réclamer la parité avec les autres provinces.  
La formule que vous nous soumettez me paraît un peu  
vague, mais j'aimerais savoir, si à votre avis, il est  
aujourd'hui temps que notre Comité, par exemple,  
recommande l'octroi du statut provincial au Territoire du  
Yukon.

M. Robertson: Il serait déplacé que je réponde à  
cette question au nom de la Chambre des mines  
qui n'avait pas l'intention de donner son avis sur  
le statut actuel du Territoire, mais de faire des recom-  
mandations permettant son évolution vers le statut  
provincial.

Sans vouloir éluder votre question, je pense, à titre  
personnel, qu'un examen approfondi de la situation  
comparée à celle des provinces du Canada, non pas les  
plus riches d'entre elles, et tenant compte du revenu  
individuel, convaincrail la plupart des membres du  
Comité que, du point de vue économique, social et  
politique, nous sommes égaux aux maritimes par  
exemple, qui ont besoin d'une aide substantielle du

**[Text]**

federal government. I should think that we would be pretty close to that level of development now.

**Mr. Brewin:** I felt that your representations were not all mooted on that. You said:

Certain criteria could readily be established by the federal and provincial governments that would permit a new "province" to be created, where practicable, out of the Canadian north.

Is the implication of that that you have arrived at that now and that this Committee, which might have some influence in its recommendations, should recommend that you have arrived at that status now?

**Mr. Robertson:** I am of two minds on this. I am speaking basically for the resource industries, not representing them but making representations on their behalf. Earlier on in the brief, I made the comment that certain guarantees of subsidies are required for the development of industries in the Territory but the territorial government would not be in a position to provide these unless it had firm financial formulae developed with the federal government to pay for these things, such as the establishment of a major road network and perhaps improved transportation links in the Territory.

**Mr. Brewin:** Could I ask you another question? Alaska received statehood from the United States. Did it get guarantees and promises of development which you would require in the Yukon if you were to have the same provincial status that Alaska has, vis-à-vis the United States?

**Mr. Robertson:** You must remember the United States has a constitution which provides for some of these things already, and the relationship between the federal government and the state governments of the United States is far more developed, at least I believe so.

**Mr. Brewin:** I think you are right.

**Mr. Robertson:** As a result, that would not have had to be a major concern of the territory when it elected to become a state.

We would have to have certain guarantees in order to guarantee to the resource industries that, if they were to spend money in the Territory in exploration, there would be money available to provide the logistic support for the development of the industries, without there being any abnormal penalties for developing the Yukon, such as having to build your own major roads,

**[Interpretation]**

gouvernement fédéral. Je pense que nous sommes aujourd'hui très proches d'un tel niveau de développement.

**M. Brewin:** J'ai l'impression que vos arguments ne rapportaient pas tous à cette question. Vous dites:

Les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient aisément établir certains critères permettant dans la mesure du possible, la création d'une nouvelle « province » à partir du Nord canadien.

Faut-il déduire de ce qui précède que vous avez atteint déjà ce stade et que notre comité, dont les recommandations peuvent exercer une certaine influence, devraient décider que vous avez atteint ce statut?

**M. Robertson:** Mon opinion est partagée à ce sujet. Je parle essentiellement pour les industries des ressources naturelles dont je suis le porte-parole sans toutefois représenter. J'ai dit plus tôt dans le mémoire, que certaines garanties de subsides sont nécessaires pour le développement industriel du territoire, mais que le gouvernement de ce dernier n'était pas en mesure de les assurer avant de convenir avec le gouvernement fédéral des conditions de financement, comme ce serait le cas pour la création d'un important réseau routier. On peut-êtr, l'amélioration des voies de transport dans le territoire.

**M. Brewin:** Puis-je vous poser une autre question? L'Alaska a obtenu le statut d'État des États-Unis. A-t-il obtenu en même temps des garanties ou des promesses de développement comme vous en réclamez pour le Yukon si vous accédez au statut provincial équivalant à celui de l'Alaska par rapport aux États-Unis?

**M. Robertson:** Il faut vous rappeler que la Constitution canadienne contient certaines dispositions à cet effet et que les rapports entre le gouvernement fédéral et les États américains sont bien plus développés, comme moi je le crois.

**M. Brewin:** Je crois que vous avez raison.

**M. Robertson:** En conséquence, le territoire de l'Alaska n'avait pas à se préoccuper outre mesure de choisir le statut d'État.

Il faudra certaines garanties pour assurer aux industries des ressources naturelles qui voudront investir dans le Territoire et l'explorer, qu'elles trouveront les fonds adéquats pour obtenir le soutien logistique nécessaire à l'évolution de leurs industries, sans encourir des charges anormales pour le développement du Yukon telles que la construction de routes prioritaires.

te]

own transportation networks, communications networks, townsites, and so on.

Brewin: Thank you very much.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The floor microphone has now been turned off because it was giving feedback, I would ask everyone who speaks now on to keep that in mind and to speak as clearly as possible so that people can hear without the aid of this. The recording microphones, of course, are still important for the transcribing of our proceedings.

The next questioner is Mr. Hogarth.

110

Hogarth: Mr. Robertson, you spoke in your report about a communications gap. I am reminded as a Western Canadian, and I think you will appreciate the report about the farmer who was hitting his mule on the nose with a baseball bat. The other farmer came forward and he said, "George, you are going to kill your mule." And he said, "Kill him? I am only trying to get his attention."

I think that to a large extent what you have said today echoes a great deal of feeling in Western Canada with respect to its situation vis-à-vis Ottawa. The situation is accentuated because Ottawa has monopolized a great deal of the power that should properly be exercised up here.

It appears to me that once you surrender the notion that you should have provincial status, the chances to happen is that the people who are making decisions in the exercise of the residual federal powers or the paramount federal powers should very well reside in the Yukon Territory. It appears to me, and I have made this speech in the House of Commons and you would be surprised at the criticism coming from Eastern Canada that there should be in Whitehorse or in Dawson, in the Yukon, the Deputy Premier who is particularly charged with looking after the Yukon Territory and until they get those people off Laurier Street out here for a little more than 24 hours to live in the community and appreciate the problems and be subjected to some of the pressures and some of the pressures that come in on a local level, I do not see how you can ever expect much improvement.

It is quite obvious that it is here that the defect lies because anybody who says that when a minister's discretion is delegated by legislation to a minister, that power is exercised by him, is out of his mind. It is exercised by an echelon and pyramid of

[Interprétation]

cipales et du réseau routier, d'un réseau de communications, de communautés urbaines etc.

M. Brewin: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): On a du déconnecter le microphone par suite de rétroaction. Je demanderai à chacun des orateurs de bien s'en souvenir et de parler aussi fort que possible afin de se faire entendre sans aide. Les microphones servant à l'enregistrement sont bien sûr toujours importants pour enregistrer nos débats.

La parole est à Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Votre mémoire, M. Robertson, fait état d'une interruption des rapports. Étant moi-même originaire de l'Ouest, je me rappelle en l'occurrence cette histoire que vous goûterez sans doute. Il s'agit d'un cultivateur qui, armé d'un bâton de baseball, en frappait le naseau de sa mule. Un autre cultivateur s'approche de lui et lui dit: «Georges, vous allez tuer votre mule.» Et le premier de répondre: «la tuer? J'essaie simplement d'attirer son attention.»

Je pense que vos déclarations d'aujourd'hui font écho au sentiment largement répandu dans l'Ouest du Canada au sujet de la situation de cette région à l'égard d'Ottawa. Le fait qu'Ottawa centralise une bonne partie des attributions qu'on devrait exercer ici, accentue encore votre position.

Dès lors que vous abandonnez la proposition selon laquelle vous devriez accéder au statut provincial, il faudra bien pardi, me semble-t-il, que les responsables des décisions prises dans l'exercice des pouvoirs fédéraux résiduels ou de l'autorité fédérale souveraine résident dans le Territoire du Yukon. Il me semble, comme je l'ai déjà dit à la Chambre des communes, et vous seriez surpris des critiques que je me suis attirées de l'Est du Canada, que le sous-ministre chargé spécialement des affaires du Territoire du Yukon devrait résider à Whitehorse ou à Dawson, dans le Yukon. En attendant que ces messieurs de la rue Laurier demeurent ici plus de 24 heures et participent à la vie locale pour toucher de près les problèmes qui l'affrontent et encourir en même temps les critiques et les tensions qui se manifestent au niveau local, je ne vois pas comment on pourrait s'attendre à une amélioration sensible.

C'est là évidemment que naît l'imperfection, car quiconque prétend que le pouvoir discrétionnaire dévolu par la loi à un ministre est exercé par ce dernier, est taxé de déséquilibre mental. Ce pouvoir est exercé par



## [Text]

public servants, some of whom have never been on the ground to see the problem. We have just got to do something about it and perhaps one of the interim arrangements before the Yukon reaches the prosperity level where it can become a province is to move all the public servants who are making the decisions with respect to this community out here. Then you will have a population equal to none in Canada because there would be thousands to come.

I made a speech on this in the House of Commons and I got the most delightful letter from the Chairman of the Public Service Commission advising me of the number of public servants who live west of Tunney's Pasture, and I was absolutely amazed because so help me, I do not know what they are doing, but they are certainly not making the decisions with respect to which Mr. Robertson is complaining tonight.

**Mr. Nielsen:** Mr. Robertson is saying we must give the power to the people, not to the bureaucrats.

**Mr. Hogarth:** If the federal government is going to finance the Yukon Territory to the extent it has, I do not really think, with the greatest respect to your views which you have expressed so ably in Committee before and which I have differed with and, with respect will continue to differ with, I do not honestly think that you can get us into an open-ended program because we have had enough of them now. As long as the Yukon cannot raise its own taxation base, if it cannot raise its \$15 million . . .

**Mr. Nielsen:** How about Newfoundland?

**Mr. Hogarth:** I can get into a discussion on equalization payments but I am not too sure that that is a sound analogy, to tell you the truth. But if the Yukon could raise its \$15 million, let there be provincial status, sure. But as long as the people of Canada are financing to such a heavy extent the finances of the Territory, it appears to me that the people of Canada should have some say in how that money is going to be spent. But I say that that say should be decided by people who live here and know the problems, not by people living on Laurier Street.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I wonder if . . .

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, on a question of privilege.

## [Interpretation]

un échelon pyramidal de fonctionnaires publics dont certains n'ont jamais vu le territoire, objet du problème. Il nous faut entreprendre une action à ce sujet. L'une des dispositions intérimaires préalables à l'accession du Yukon au statut provincial en raison de son degré de prospérité économique consisterait à déplacer ici les fonctionnaires publics chargés des décisions à l'égard de cette région. Votre population sera la plus nombreuse du Canada, car il y aurait des milliers d'arrivants.

J'ai prononcé un discours dans ce sens à la Chambre des communes et j'ai reçu une lettre très savoureuse du président de la Commission de la Fonction publique qui me fournissait le nombre des fonctionnaires publics résidant à l'ouest de Tunney's Pasture; j'étais absolument consterné car, Dieu m'est témoin, j'ignore ce qu'ils font, mais je suis certain qu'ils prennent pas les décisions dont M. Robertson plaignait ce soir.

**M. Nielsen:** M. Robertson soutient qu'on doit accorder le pouvoir au peuple et non aux bureaucrates.

**M. Hogarth:** Si le gouvernement fédéral continue d'apporter son appui financier au Territoire du Yukon dans la mesure où il l'a fait jusqu'ici, je ne pense pas réellement, et sauf tous égards envers les points de vue que vous avez si habilement exposés auparavant au comité, points de vue que je ne partage pas et que je continuerai respectueusement à ne pas partager, que vous puissiez nous faire adopter un programme flexible, tant, car il y en a eu pléthore jusqu'ici. Tant que le Yukon ne sera pas en mesure d'établir sa propre assiette d'imposition, tant qu'il ne pourra pas lever les 15 millions de dollars . . .

**M. Nielsen:** Que pensez-vous de Terre-Neuve?

**M. Hogarth:** Je pourrais discuter de la péréquation des paiements, mais je ne suis pas certain, pour être franc, que ce soit un point de comparaison solide. Si le Yukon peut lever la somme de 15 millions de dollars, qu'il accède bien sûr au statut provincial. Mais tant que le peuple du Canada financera dans une grande mesure le territoire, il me semble qu'il a son mot à dire au sujet des affectations de ces subventions. J'affirme cependant que ce droit revient à la population autochtone qui est consciente des problèmes, et non aux résidents de la rue Laurier.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, je m'en demande si . . .

**M. Nielsen:** Une question de privilège, monsieur le président.

ete]

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Nielsen  
question of privilege.

Mr. Nielsen: I have a question of privilege relating to  
misleading information that I gave the Com-  
tee this morning, which was not intentional, I  
the Committee members and you, Mr. Chairman. I  
the last year's budget, which can probably be  
set up by a witness who will be appearing shortly,  
not \$15 million but in the neighbourhood of \$25  
million or \$27 million. I just wanted to set the record  
straight.

Mr. Osler: What was the federal input, Mr. Chair-  
man that?

Mr. Nielsen: Again, I think you will be hearing a  
witness shortly who will have more accurate informa-  
tion but as I informed the Committee this morning,  
there is no way that you are going to get that kind of  
information out of the bureaucracy in Ottawa because  
they simply will not break it down for you.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I  
would like to hear if the witness has any comment.

Mr. Hogarth: I just wanted to ask one more thing.  
Of course, with respect to Mr. Nielsen, I felt we were  
in error this morning too in that it was \$22 million, but  
I was relying on you.

Mr. Nielsen: May, Mr. Chairman, I have just one more  
point. I think that we have also to consider that in  
relation to that budget, there is the Indian affairs  
budget; that is exclusive, I think, of the budget of the  
Territories. Is that not so?

Mr. Nielsen: But it is the same in any other province.

Mr. Hogarth: Yes.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen,  
I would like to get the view of the witness. We are here to hear  
from the people of the Yukon and not ourselves. Mr.  
Robertson, do you have any comments on this, or are  
your comments self-explanatory?

Mr. Robertson: I would like to re-emphasize some-  
thing. The brief is attempting to accomplish, that it is  
attempting to put a time limit on when the Territory  
becomes a province. This would be something to be

### [Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Nielsen  
soulève une question de privilège.

M. Nielsen: C'est une question de privilège concer-  
nant une information erronée dont j'ai involontaire-  
ment fait part au Comité ce matin, comme je vous  
l'ai assuré, monsieur le président, ainsi qu'aux membres  
du Comité. Il me semble que le budget de l'an dernier,  
comme le confirmera probablement l'un des témoins  
qui comparaitra tout à l'heure, n'était pas de 15  
millions de dollars, mais il se situait aux environs de  
\$25 ou de \$27 millions. Je voulais simplement faire le  
point à ce sujet.

M. Osler: Quelle était la participation fédérale,  
monsieur le président, à ce budget?

M. Nielsen: Un témoin se présentera comme je l'ai  
dit tout à l'heure, qui vous donnera des renseigne-  
ments plus précis, mais comme je l'ai souligné ce matin  
au Comité, il ne nous est pas possible d'obtenir une  
pareille information des bureaux d'Ottawa parce qu'il  
ne veut tout simplement pas nous en fournir les  
détails.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'aimerais savoir,  
messieurs, si le témoin veut faire quelque commen-  
taire.

M. Hogarth: Je voudrais demander un seul renseigne-  
ment. Avec tout l'égard que je dois à M. Nielsen, il m'a  
semblé que nous étions dans l'erreur ce matin et que le  
montant était de 22 millions de dollars; mais je me  
fondais sur vos renseignements.

Je voudrais ajouter, monsieur le président, une  
observation supplémentaire. Mis à part le budget  
précité, il semble qu'il faille tenir également compte  
du budget des Affaires indiennes qui est indépendant,  
je le pense, du budget du Territoire du Yukon. N'en  
est-il pas ainsi?

M. Nielsen: Mais c'est le même cas pour les autres  
provinces.

M. Hogarth: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Écoutons, mes-  
sieurs, le point de vue du témoin. Nous sommes ici  
pour entendre les représentants du Yukon, non pour  
nous écouter nous-mêmes. Avez-vous, M. Robertson,  
des commentaires à ce sujet, ou bien les commentaires  
se passent-ils d'explications?

M. Robertson: Je voudrais à nouveau mettre l'accent  
sur un point du mémoire et dire que ce dernier  
n'entend pas poser une date limite pour l'accession du  
territoire au statut provincial. C'est là une décision qui

*[Text]*

decided by others, preferably by our local politicians. But the brief is intended to present a formula whereby there would be a transition, first, the administration of everything affecting the Yukon in the Yukon, which is essentially the same as Mr. Hogarth's point, and secondly, evolution to provincial status at some undetermined time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you. Mr. Hogarth, have you any further questions?

**Mr. Hogarth:** No, sir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, one of the questions I had in mind was asked by Mr. Brewin and replied to, of course, by the witness. It was with respect to whether or not the Yukon had reached the constitutional status of becoming a province at the present time.

I am particularly disturbed, Mr. Robertson, by the theme running all through your brief, that representations made by the Yukon to the government in Ottawa are not being given the proper attention. You say that the communications with the departments of government are extremely difficult, and that there is a great communications gap between the local authorities and the federal government.

You say on page 2 that serious representations by Yukon residents are rarely considered. These, of course, at least to my way of thinking, are quite serious allegations because after all, the people of the Yukon, as I understand it, are fairly heavy contributors to the federal treasury through various mediums of taxation. I think we were given information this morning to the effect that it is very difficult to obtain from the federal government just how much money is being contributed by the people of the Yukon to the federal treasury. Nevertheless, everybody admits that the people here do make a fairly substantial contribution to the treasury.

It is very disturbing to me to find out from you that representations on behalf of the people of the Yukon are not being properly attended to by the federal government. I was wondering if you are prepared now, or perhaps if you are not prepared now, maybe later on, to give us concrete examples of where serious representations have not been given any attention by the various departments of government to which they have been made.

*[Interpretation]*

ressortit à d'autres, de préférence aux hommes politiques locaux. Le mémoire se propose, quant à lui, de soumettre une formule par laquelle cette transition s'opérera, à savoir: qu'en premier lieu, l'administration de tout ce qui touche au Yukon se fasse dans le Yukon même, ce qui est essentiellement le point de vue de M. Hogarth; et en second lieu, que l'évolution vers un statut provincial soit envisagée pour une date encore indéterminée.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Avez-vous d'autres questions à poser, M. Hogarth?

**M. Hogarth:** Non, monsieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McQuaid.

**M. McQuaid:** L'une des questions que j'avais en l'esprit, monsieur le président, a été posée par M. Brewin et le témoin y a répondu. Elle consiste à savoir si le Yukon a atteint ou non le statut constitutionnel qui lui permet d'accéder aujourd'hui au rang de province.

Je suis particulièrement troublé, M. Robertson, par le leitmotiv de votre mémoire selon lequel les instances que le Yukon a présentées au gouvernement d'Ottawa ne reçoivent pas l'attention voulue. Vous dites que les rapports avec les ministères sont extrêmement difficiles et qu'il existe une grave interruption de communications entre les autorités locales et le gouvernement fédéral.

Vous dites également en page 2 que des exemples importants présentés par les résidents du Yukon ne sont rarement l'objet d'attention. Ce sont là bien sûr, de mon point de vue, des allégations assez sérieuses, car la contribution du peuple du Yukon est après tout assez importante pour le Trésor fédéral à travers les paiements divers d'imposition. Nous avons ce matin obtenu des renseignements à l'effet qu'il est très difficile de renseigner auprès du gouvernement fédéral sur l'importance de la contribution des habitants du Yukon au Trésor fédéral. Tout le monde admet que cette contribution est substantielle.

Il est troublant pour moi de vous entendre dire que les instances présentées au nom des habitants du Yukon ne font pas l'objet d'une attention adéquate de la part du gouvernement fédéral. J'aimerais savoir si vous êtes disposé, maintenant ou plus tard, à nous fournir des exemples concrets concernant des instances importantes qui n'ont pas eu l'attention des divers ministères auxquels vous les avez soumises.



e]

**Robertson:** I think that before this Committee was here, it will have heard a good deal of evidence on this point. If not, I would be pleased to accumulate as much as possible. But I was going to mention this as the top of my head.

I would refer back to the Yukon Placer Mining Act which we did make very serious and what we considered to be important contributions to the amendments. Even though we got as far as the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development, and did convince that Committee completely, we still have this amendment introduced in the Yukon Placer Mining Act which we feel, and I think that the majority of the Yukoners will feel, is detrimental to the Territory.

I also had some similar experiences in respect to the Northern Inland Waters Act. We expect similar amendments in respect to the Yukon Quartz Mining Act which is possibly the single most important piece of legislation that affects the Yukon Territory. It has been in the making now for four years. The Chamber of Mines has been involved. It has never been given direct involvement in it since it was first asked to. I have no idea what the status is at the present time. I cannot find out. We want to contribute and we want to be sure that before it goes to Parliament for consideration, that it is not completely changed from the recommendations we originally made.

We were not able to participate in this way. On the territorial level, the government level, there will be people here speaking, and I think that you could raise this question again later and get reams of evidence.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** For purposes of clarification, Mr. Robertson, I take it from your remarks that what you have in mind are primarily laws that are already on the public record, legislation rather than administrative acts. But I take it that Mr. Robertson is interested in whether you have examples of administrative acts which would not normally be on the public record that he and I am sure the Committee might find useful to have.

**Robertson:** Yes. Probably the best-known one is the one that Eric Nielsen has just mentioned, the mill which was to be located at Carcross. No members of the territorial government, no members of the Territorial Council, and no members of the public were aware of any of the negotiations that were in place on this and with respect to this, and it did not hit the minds of most people who learned of it until it was announced. There are many cases with

### [Interprétation]

**M. Robertson:** Je pense que le Comité entendra avant son départ plusieurs témoignages dans ce sens. À défaut, je serais heureux de compiler autant d'exemples que possible. J'allais simplement et à brûle-pourpoint mentionner ce qui suit.

Je me reporte à la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon dont les amendements ont fait l'objet par nous d'une contribution importante. Bien que nous fussions parvenus jusqu'au Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien que nous avions convaincu complètement, il n'en demeure pas moins que la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon contient un amendement qui, à notre avis et à celui de la majorité des habitants du Yukon, est nuisible aux intérêts du Territoire.

Nous avons eu la même expérience en ce qui concerne la Loi sur les eaux intérieures du Nord et nous nous attendons à affronter une situation identique au sujet de la Loi de l'extraction du quartz dans le Yukon qui est probablement le texte législatif le plus important concernant notre Territoire. Il est en gestation depuis quatre ans. La Chambre des mines s'y est intéressée. Elle n'y a jamais été mêlée directement depuis qu'on le lui a demandé. Nous ignorons l'état actuel de la question et il nous est impossible de le savoir. Nous désirons y contribuer et nous assurer que les recommandations que nous avons faites à l'origine n'ont pas été complètement modifiées, avant que cette loi ne soit soumise au Parlement.

Il nous est impossible de participer de cette manière. D'autres témoins parleront ici de l'aspect politique, au niveau du gouvernement, et je pense que vous pourrez leur adresser à nouveau la question et obtenir des preuves abondantes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Dans un souci de clarté, M. Robertson, je crois comprendre de votre réponse qu'il s'agit là particulièrement de cas qui sont de notoriété publique plutôt que d'actes administratifs. M. McQuaid, il me semble, s'intéresse à savoir s'il existe des exemples d'actes administratifs qui ne sont pas ordinairement de notoriété publique et que nous aurions avantage à connaître tous.

**M. Robertson:** Oui. Le plus connu est celui que M. Eric Nielsen a relaté tout à l'heure; il s'agit du moulin qu'on devait installer à Carcross. Ni les membres du gouvernement territorial, ni ceux du Conseil territorial, ni le public n'avaient connaissance des négociations en cours à ce sujet, et la plupart ont été contrariés d'en connaître l'existence au moment où on l'annonçait. Il existe également dans le domaine forestier, des exemples où des concessions ont été octroyées directe-

## [Text]

respect to forestry where cuts have been granted directly from Ottawa without any of the local people being aware that they were even available, areas where timber may be cut.

There is only one local public oil exploration company, a very small company trying to get off the ground. It has documentary evidence of the impossibility of communicating with the federal government in respect to oil leases in the Yukon Territory. The slightest difficulty becomes a tremendous problem. A word missed in an application is a three-month delay. There is this sort of thing.

This can all be documented, and I do not make the comment lightly. If we had the entire membership of the Yukon Chamber of Mines here, I am certain that you would not have to wait two or three days to receive examples. It goes from the very smallest administrative problem up to major confusion and difficulties in trying to progress in an orderly manner.

Examples of the northern exploration mineral assistance, which is administered by the Department of Indian Affairs and Northern Development, are numerous with confusions and troubles. Because the administration is in Ottawa, the grants end up becoming so troublesome to acquire that most mining companies have ceased even to attempt to get them because they are easier for a company in Ottawa to get than a company operating here, locally in the Yukon, developing the Yukon. So I do not think there would be any difficulty in substantiating that.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, my next question is probably in the nature of an observation rather than a question. The brief states on page 4, that:

b. Local involvement in legislation affecting the Territory and the development of its resources, by requiring the local government (the Territorial Council) to become involved in the legislative process affecting matters which would be the concern only of the Territorial Council if the Yukon had status equal to the provinces.

I do not know, Mr. Chairman, whether or not the Territorial Council is going to present a brief here or whether the members of the Territorial Council feel that they are even free to present a brief. But I am very disturbed by the thought that a Territorial Council elected by the people of the Territory — that their recommendations are not being heeded by the central government in Ottawa or even, as your brief suggests, that in some cases they are not even consulted before things affecting the Territory are

## [Interpretation]

ment par Ottawa sans que les habitants de la région sachent même qu'elles étaient disponibles et qu'ils pouvaient les exploiter.

Nous avons une seule société locale publique pour l'exploration pétrolière, une toute petite compagnie qui essaye de voler de ses propres ailes. Elle détient des preuves concernant l'impossibilité de se mettre en rapport avec le gouvernement fédéral au sujet des concessions pétrolières dans le Territoire du Yukon. L'absence d'un mot dans un formulaire de demande entraîne un délai de trois mois. Voilà ce qu'il en est.

Toutes ces allégations peuvent être prouvées et je ne fais pas de commentaires à la légère. Si la Chambre des mines du Yukon était tout entière présente ici, je suis certain que vous n'attendriez pas deux ou trois jours pour obtenir des exemples qui vont de la plus petite difficulté administrative jusqu'à la confusion totale et aux entraves qui freinent la marche normale et le progrès.

L'aide à l'exploration minière du Nord, qui est administrée par le ministère des Affaires indiennes du Nord canadien, fourmille d'exemples où l'on retrouve confusion et ennui. L'administration étant à Ottawa, les subventions sont tellement difficiles à obtenir que la plupart des compagnies minières n'essayent même plus d'en solliciter puisqu'une compagnie d'Ottawa se les voit accorder plus facilement qu'une compagnie locale au Yukon, qui participe au développement de ce territoire. Je ne pense pas qu'il soit difficile d'apporter des preuves à ce sujet.

**M. McQuaid:** La question suivante, monsieur le président, revêtira plutôt la forme d'une observation que d'une question. On lit à la page 4 du mémoire ce qui suit:

b. La participation locale dans la législation concernant le territoire et le développement de ses ressources, en réclamant que le gouvernement local (le Conseil territorial) participe à l'action législative dans les domaines qui ressortiraient à la compétence du Conseil territorial si le Yukon jouissait d'un statut similaire à celui des provinces.

J'ignore, monsieur le président, si le Conseil territorial envisage de présenter un mémoire ou si les membres du Conseil s'estiment libres d'en soumettre un. Il me paraît troublant pour moi que les recommandations du Conseil territorial élu par le peuple soient ignorées par le gouvernement central à Ottawa ou, comme vous soutenez votre mémoire, que le Conseil ne soit consulté dans certains cas, préalablement à l'adoption d'une loi touchant le Territoire. Il se pourrait, m

[Té]

right into law by way of legislation. It may very well be that perhaps the Territorial Council finds itself in the position, Mr. Chairman, that it is possibly timid, or at least hesitant, to appear before this committee and give its opinions on this matter.

My suggestion is that in order to substantiate an allegation like this, I think if we have the power — I'm not sure whether we have or not — perhaps we could summon before us some members of the Territorial Council and get their opinion on this matter, because it seems to me to be a terrific farce. A Territorial Council is elected by the people of the Territory and yet if the representations made by that Council representing the people are not heeded by the central government in Ottawa, something is very grossly wrong.

M. Nielsen: Mr. Chairman, for the sake of the record, we have just gone through a territorial election with voting day being on September 8. There are territorial councillors elected, but no Territorial Council as such, none of them having yet been sworn in at the first session of the new Council not having been convened. So this is the reason why the Council cannot possibly make representation as a Council, but I understand there are one or more elected territorial councillors who will be coming forward.

T: Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. Mr. McQuaid, I think that the greater part of your question is really rhetorical. On the point about coming from the Territorial Council, we cannot do so officially at the moment, but the next witness is the chief of the members-elect of the Territorial Council. Mr. Osler.

M. Osler: Mr. Chairman, I feel that this brief brings some provocative questions about the whole constitutional status of Yukon as a separate territory in the province and Yukon within Canada as a whole, and the people of Yukon as Canadians in Canada as a whole through the federal presence. I will not bring it up because I feel there is another brief before us and it will be better brought up. However, may I make one small comment?

The witness said, Mr. Chairman, that the outfit for which he spoke, the Yukon Chamber of Mines, was a pressure group. I would suggest to you that a pressure group is not a dirty word, and there is a member of Parliament who is interested in the very same thing that you have been talking about. I had no knowledge or awareness whatsoever of your views on the Yukon's views on the Yukon Placer Mining Act, so very naturally I voted with my party, which

[Interprétation]

sieur le président, que le Conseil territorial éprouve une certaine crainte, ou du moins une hésitation, à comparaître devant le Comité et à exprimer ses opinions en la matière.

Je propose, en vue d'apporter les preuves d'une telle allégation et si nous en avons le pouvoir—ce que j'ignore—que nous enjoignons au Conseil territorial de déléguer quelques-uns de ses membres afin d'obtenir leur opinion, car il me semble qu'il s'agit là d'une horrible farce. Voilà un Conseil territorial élu par les habitants du Territoire et dont les recommandations, qui sont celles des habitants eux-mêmes, ne font l'objet d'aucune attention de la part du gouvernement central à Ottawa. Il y a là une grave erreur.

M. Nielsen: Je signalerai, monsieur le président, pour qu'il en soit pris note, qu'une élection territoriale a eu lieu le 8 septembre. On a élu des conseillers territoriaux mais il n'existe pas, comme tel, de Conseil territorial, puisqu'aucun des conseillers n'a prêté serment et qu'on n'a point convoqué la première assemblée de ce Conseil. C'est pourquoi le Conseil n'est pas qualifié pour soumettre un exposé quelconque, mais je crois comprendre qu'un ou plusieurs conseillers territoriaux élus comparaitront bientôt.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Votre question, M. McQuaid, est en grande partie rhétorique. Il ne nous est pas possible pour l'heure d'entendre officiellement le Conseil territorial, mais le prochain témoin sera un membre élu du Conseil territorial. Monsieur Osler.

M. Osler: Monsieur le président, j'estime que le présent mémoire soulève des questions stimulantes touchant l'ensemble du statut constitutionnel du Yukon en tant que territoire distinct ou province, le Yukon en tant que partie du Canada et les habitants du Territoire en tant que Canadiens faisant partie d'un seul Canada à travers le pouvoir fédéral. Je ne soulève pas la question, car il semble qu'un autre mémoire en traitera plus complètement. Puis-je cependant faire un bref commentaire?

Le témoin allègue, monsieur le président, que la Chambre des mines du Yukon dont il est le porte-parole, n'est pas un groupe de pression. J'aimerais souligner que ce terme n'est pas péjoratif et que ce même sujet intéresse un député. J'ignorais tout à fait vos points de vue ou ceux du Territoire du Yukon au sujet de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon et j'ai en conséquence et naturellement voté suivant la ligne de mon parti, ce qui est le cas lorsqu'il s'agit d'un



## [Text]

you do if you are not singularly interested in a particular subject. You cannot follow everything.

It would strike me just as a piece of advice that not only should you go before a Committee, but that there is absolutely nothing wrong with circulating members, either on the government side or on the Opposition side, or both, and saying what specific objections you feel are there and would they please watch it, because it is coming up in the House and it is vitally important in this way or that way. It is not a dirty word to be a pressure group. It is only a dirty word if you try to bribe people while being a pressure group.

**Mr. Nielsen:** Mr. Osler, they were not only made known to the Committee but they were made known in debate in the House by myself.

**Mr. Osler:** But I may not have been in the House at that point. I may have been off in another Committee.

Anyway, this is my point. My point is one of federalism, and I am a little concerned on the subject of pollution standards. Now, Yukon appears to be relatively virgin territory. There are not many people here. The things you want are development and people and all the rest. Ontario was the same 100 years ago. Quebec was the same 250 years ago. New York was a garden of Eden when the Indians sold it to the white man. New York is so polluted now that no human being wants to live in it.

As a Canadian, I resent Ontario having control of the pollution of the Great Lakes and the American individual States having control of pollution of the Great Lakes and haggling over this thing as if it was something they own. I, as a Canadian from Manitoba, own those Great Lakes just as much as anybody else in Canada does. And I enjoy travelling on them or over them or around them, and I am damned if I want them polluted.

## • 2130

With all due respect for your urgent feelings for the development of the Yukon, it seems logical to me that while Yukon should have its own resources, the federal government should try to get back control of quality in relation to the exportation of those resources, in all provinces, for God's sake let us not give it away to the new provinces that are going to be formed.

There is nothing in our history to prove that in fact miners, or storekeepers or balloon salesmen on corners, or anybody else, is going to do a damned thing for the general public unless they are forced to.

## [Interpretation]

sujet qui ne revêt pas pour vous un intérêt particulier. Vous ne pouvez être au courant de tout.

Non seulement devez-vous, à mon avis, exposer vos cas au Comité, mais il serait parfaitement normal de déléguer certains membres qui entreprendront de parler aux membres des partis gouvernemental et d'opposition les objections particulières que vous savez, y attirer leur attention en vue des débats en Chambre et de les informer de l'importance vitale de telle ou telle autre attitude. Il n'est pas péjoratif d'être un groupe de pression. C'est là un rouage de la démocratie. Il est péjoratif lorsqu'il s'agit de subordonner les gens en place en exerçant sur eux des pressions.

**M. Nielsen:** M. Osler, les objections qui sont nées ont été non seulement faites devant le Comité, mais aussi à la Chambre et par moi-même, au cours du débat.

**M. Osler:** J'avais dû être absent à ce moment. Peut-être participais-je aux travaux d'un autre Comité.

C'est là néanmoins mon point de vue. Je m'attaque à la question du fédéralisme et ne m'inquiète pas des normes de la pollution. Le Yukon semble être un territoire relativement en friche. La population est clairsemée. Il vous faut croître, vous peupler et tout le reste. L'Ontario était dans la même situation voilà un siècle et le Québec 250 ans plus tôt. New York était un Eden au moment où les Indiens l'ont vendu à l'homme blanc, et New York est tellement polluée aujourd'hui que personne ne veut plus y vivre.

Il me déplaît, en tant que Canadien, que l'Ontario exerce un contrôle sur la pollution des Grands Lacs conjointement avec des États américains qui en ont le droit comme s'il s'agissait de leur propriété. En tant que citoyen canadien du Manitoba, j'exerce le droit de propriété sur ces Grands lacs à l'instar de tout autre Canadien. Il m'est agréable de voyager sur ces lacs, de les survoler ou de les contourner et je ne voudrais pas pour l'or du monde qu'elles soient polluées.

Sauf le respect que je dois aux sentiments qui vous pressent de hâter le développement du Yukon, il me semble logique que, le Yukon disposant de ses propres ressources, le gouvernement fédéral doit régir la qualité en ce qui concerne l'exportation de ces ressources, dans toutes les provinces, et s'il ne peut reprendre le contrôle dans toutes les provinces, il veille qu'on ne les abandonne pas aux nouvelles provinces qui seront constituées.

Rien dans notre histoire ne prouve qu'en fait les mineurs, ou des marchands, ou des vendeurs de ballons sur les coins des rues, ou toute autre personne

[e]

ally with all the most altruistic talk in the world is not much indication of hopefulness unless there is some legislation.

onder if it is naive on your part to suggest that should go right into multiple use parks so that in as a new territory desperately needing industry, and desperately needing mining, and all the rest of it, might not pollute itself out of existence, if it should not have some body speaking for the whole of the territory which said: there must be pollution standards. I will not have a long harangue, Mr. Chairman. I would like them to comment on it.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Any comments, Mr. Robertson?

**M. Robertson:** Yes, I have. I am rarely at a loss for comments.

The first part of your question in respect to the Yukon Chamber of Mines having been free to make representation to every member of Parliament, merely about the point of the difficulty of communication.

I have, in every case, to make representation to all members of Parliament on every piece of legislation affecting the Yukon Territory, and then hope to get a free vote in the House of Commons, this is going to compound and confuse our evolution, and it certainly will not help us. The provinces are much better off.

**Mr. Osler:** No, they are not.

**Mr. Robertson:** The second point, in respect to worrying ourselves about pollution and the development of a situation in multiple-use parks, where we are polluting ourselves out of existence. I would like to see the Committee have an opportunity to visit New Imperial Mines Limited which, without pressure from any groups or from any governments or anyone else, introduced some of the most modern systems of control of pollution in the mine, to a point where, I think, when the mine is mined out, maybe 50 years hence that the area is going to be much nicer than it was before New Imperial Mines Limited went in there.

The feeling of Yukon is generally to protect its environment, and I think in reading the press you will see that the local citizens constantly pressure the government.

### [Interprétation]

n'accomplira la moindre chose en faveur du public en général à moins d'y être forcé.

A vrai dire, malgré tout l'altruisme du monde, il n'y a pas grand espoir en dehors de quelque législation.

Je me demande s'il n'est pas naïf de votre part de suggérer que nous devons nous engager directement dans l'usage multiple des parcs, de façon que le Yukon, comme nouveau territoire ayant désespérément besoin d'industries, et désespérément besoin d'exploitations minières, et tout le pataclan, ne soit réduit à néant par la pollution, sans un porte-parole qui se prononce au nom du Canada qui exige le contrôle de la pollution. C'est une longue harangue, monsieur le président. J'aimerais qu'on fasse des commentaires à ce propos.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Avez-vous des commentaires, monsieur Robertson?

**M. Robertson:** Oui, j'ai des commentaires à faire. Je suis rarement pris en défaut lorsqu'il s'agit de faire des commentaires.

La première partie de votre question visant la Chambre des mines du Yukon qui aurait été libre de faire des représentations auprès de chaque député de la Chambre, pointe simplement la difficulté cruciale des communications.

S'il faut, à chaque fois, faire des représentations auprès des 264 députés qui siègent en Chambre au sujet de chaque projet de loi affectant le Territoire du Yukon, puis compter ensuite sur un vote libre au Parlement, notre évolution en sera compliquée et brouillée, et ne sera d'aucun secours pour nous. Les provinces sont en bien meilleure posture.

**M. Osler:** Non, elles ne le sont pas.

**M. Robertson:** Le second point, concernant l'inquiétude que nous inspire la pollution et de la situation qui pourrait naître de l'usage multiple des parcs, ou nous pourrions nous anéantir par la pollution. J'aimerais qu'on donne au Comité la chance de visiter la *New Imperial Mines Limited* qui, sans subir la pression des groupes ou d'autres administrations publiques ou de qui que ce soit, ont installé des systèmes de contrôle de la pollution à la mine, au point où, je pense, lorsque la mine sera exploitée, peut-être dans une cinquantaine d'années d'ici, cette région sera beaucoup plus attrayante qu'elle ne l'était avant que la *New Imperial Mines Limited* s'y installe.

Le Yukon se soucie en général de protéger son environnement et vous le constaterez, je pense, en

## [Text]

I do not want to suggest that in multiple-use parks everybody just be allowed to walk in and do as he likes. Multiple-use parks would be controlled park areas, very much the same as a national park, but without the apparently limitless restrictions that the National Park Act imposes upon the environment.

There is probably very good reason why the provinces no longer wish to negotiate with the federal government to establish national parks, and we feel that while this is the case, there should not be any immediate action on the part of federal government just to throw national parks into the territory while they still have the chance, because these parks are in perpetuity and non-reversible.

The territory itself is well enough developed to be able to control the development of parkland. It can actually set aside much larger areas, so long as there is opportunity for mining exploration, perhaps timber harvesting - not ruination, but harvesting - and tourism. Everything is quite compatible when you think of it in terms of dollars and cents.

All of the producing mines in the Yukon Territory do not occupy more than eight square miles of land out of 207 thousand square miles.

The roads into the territory to all the various view points are there - I will not say solely as a result of mining exploration but to a great part as the result of this, making access to the beautiful parklands of the territory free to all.

The fear that because you are going to allow a mining company into an area you are going to pollute an area, I think is ill founded. There is no evidence of this in the territory.

**Mr. Osler:** Maybe not in the territory, Mr. Chairman, but by golly—look at Ontario—Algonquin Park. You do not have to go very far back. You can look at paintings by the Group of Seven, which were prompted by Algonquin Park, the beauty and the virginity of it, et cetera, et cetera.

In the summer time in Algonquin Park, now, you cannot drink the water, and there are some lakes where you are not supposed to bathe, and they post notices for all canoers going through this park. This is a provincial park. It has only taken 75 years of steady

## [Interpretation]

lisant les journaux et que les habitants de la localité insistent sans cesse sur ce point.

Je ne prétends pas que dans les parcs aux usages multiples tous et chacun soit autorisé à s'y introduire et à faire à sa guise. Les parcs dont les usages multiples seraient des régions champêtres soumises à la réglementation, au même titre qu'un parc national, mais sans les restrictions apparemment sans limite que la loi nationale sur les parcs impose au milieu.

Il y a sans doute d'excellentes raisons pour que les provinces ne soient plus disposées à négocier avec le gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit de délimiter les parcs nationaux, et nous estimons que tant que cette situation durera, le gouvernement fédéral ne doit pas prendre aucune disposition immédiate pour faire passer les parcs nationaux dans le Territoire du Nord, qu'il en a encore le moyen, car ces parcs sont établis en perpétuité et il n'y a pas de retour en arrière.

Le Territoire même est assez bien développé pour pouvoir régler le développement de réserves forestières. Il peut réserver des terrains beaucoup plus étendus, pourvu qu'il y ait des moyens d'exploration minières, peut-être de coupe du bois—non pas la ruine, mais de coupe—et d'aménagement pour le tourisme. Tout cela est très compatible traduit en termes monétaires.

Toutes les mines productrices du Territoire du Yukon ne couvrent pas plus de 8 milles carrés sur 207,000 milles carrés de terrain.

Les routes donnant accès à tous les développements sont tracées dans le Territoire—je ne dirai pas exclusivement par suite de l'exploration minière mais une grande partie à cause de cela—vous rendent accessibles les splendides réserves aménagées du Territoire à tous les visiteurs.

Je crois que vous êtes mal fondé de croire qu'il est nécessaire d'introduire une compagnie minière dans une région qui en fera nécessairement une région polluée. Rien ne confirme ceci dans le Territoire.

**M. Osler:** Peut-être pas dans le Territoire, monsieur le président, mais, diable, voyez l'Ontario, le parc Algonquin. Il ne faut pas remonter bien loin en arrière. Voyez les peintures du Groupe des sept, inspirées par le parc Algonquin, la beauté et l'état vierge de la scène pastorale, et encore et encore.

Durant l'été, vous ne pouvez plus maintenant aller abreuver aux sources dans le parc Algonquin et il y a des lacs où il est interdit de vous baigner et des panneaux sont affichés mettant en garde ceux qui traversent le parc en canot. C'est un parc provincial. Il a fallu



te]

stant pressure downtown on a hard paved street  
re nobody is thinking about a park, to allow this  
of deterioration to happen.

have seen it with my own eyes. I was there as  
tly as July 2, this year, and without trying to be  
on Yukon, I think in the long run we are  
cting Yukon if you do not give away too much.  
resources are not limitless, they only appear to  
nitless.

**Nielsen:** How can the Yukon trust the federal  
nment, which with federal funds constructed a  
and water system, and is responsible for  
ing raw sewage into the Yukon River now,  
t?

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, I  
ose to treat both of those questions as rhetorical  
and invite you to contribute at this point from  
oor.

id say at the beginning that we would have a  
ng tomorrow night, if necessary. It is already  
a Mr. Robertson's brief having provoked such  
rity, as well as quality of discussion, that we will  
a meeting tomorrow night. However, we would  
y pleased if some of you would contribute from  
oor tonight. We have a nice table arranged there  
yone who would like to come up and make  
ments either on the brief, or generally on the  
its which have been discussed this evening. Do  
ve any volunteers?

**Member:** It is called the hot seat.

**Chamberlist:** Mr. Chairman, I will wait until I  
forward, later on.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, right.  
e who is planning to present a brief need not  
ent from the floor at this point, but what about  
st of you? We will be very pleased to hear from  
t.

**R. G. Hilker, P.Eng., (Consulting Geologist):** Me  
y make one comment?

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, but  
al you come up please so that your comment can  
rds for posterity. Would you give your name,  
lease?

**Hilker:** My name is Bob Hilker. I am a  
stant geologist in the Yukon, and I am also a

### [Interprétation]

peine 75 années de pression constance sur les pavés  
bâits par des personnes qui ne se soucient guère du  
parc, pour entraîner ce genre de détérioration.

Je l'ai vu de mes yeux vu. J'étais là aussi récemment  
que le 2 juillet cette année et, sans vouloir accabler le  
Yukon, je pense qu'en fin de compte vous sauverez le  
Yukon si vous ne cédez pas trop. Vos ressources ne  
sont pas sans limite, elles semblent seulement être sans  
limite.

**M. Nielsen:** Comment le Yukon peut-il se fier au  
gouvernement fédéral qui a construit avec des fonds  
nationaux un système d'égout et d'aqueduc et est  
responsable du déversement des déchets humains dans  
la rivière Yukon actuellement?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, je mets  
ces deux questions au compte de la rhétorique et je  
vous invite à vous prêter maintenant aux discussions du  
parquet.

J'ai déclaré au début de la séance que nous aurons  
une réunion demain soir, au besoin. Il ne fait plus de  
doute que, le mémoire de M. Robertson ayant  
provoqué une telle abondance de débats d'une telle  
qualité, que nous devons avoir une séance demain  
soir. Toutefois, nous serions très reconnaissants à  
certains d'entre vous de bien vouloir au débat du  
parquet. Nous avons là une table bien installée pour  
quiconque serait disposé à se présenter et faire  
entendre ses commentaires soit en ce qui concerne le  
mémoire, ou de façon plus générale à propos du sujet  
qui a fait l'objet de la discussion ce soir. Je fais appel  
aux volontaires?

**Une voix:** C'est ce qu'on appelle être mis sur la  
sellette.

**M. Chamberlist:** Monsieur le président, je vais  
attendre mon tour, plus tard.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bien. Quiconque a  
l'intention de présenter un mémoire n'a pas besoin de  
se faire entendre du parquet à ce moment-ci, mais les  
autres parmi vous? Nous serions très heureux de vous  
entendre.

**M. R. G. Hilker, P. Eng., (géologue conseil):** Me  
permettez-vous une observation?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, mais appro-  
chez-vous afin que votre observation soit connue de la  
postérité. Déclinez d'abord votre nom, je vous prie?

**M. Hilker:** Je suis Bob Hilker. Je suis géologue  
conseil au Yukon et je suis également membre de la

## [Text]

member of the Chamber of Mines. In particular to this gentleman's comments, I am sorry . . . ?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler.

**Mr. Hilker:** Mr. Osler. I would like to comment on national parks, or say Algonquin Park has become polluted in the heart of a heavily populated area of Ontario. Incidentally, I have been through that park several times myself.

In the Yukon Territory, you are not going to get the same type of pollution up on the top of a 5,000 foot mountain or a 7,000 foot mountain, that you would get in the type of terrain in the interior, say, of Ontario and Quebec.

Pollution in the Yukon Territory as Mr. Nielsen has pointed out, has come directly from such places as a responsible government, and it will probably continue to do so unless something is done about it.

I think it is an unfair comparison to say that pollution will come in mountainous terrain such as we have in the Yukon Territory, compared to more flat areas such as in Ontario or Quebec.

Also a little bit provocative is your statement — and you brought this out very well — that there is pollution in these places. If we are given the chance here in the Yukon Territory, we can look after our pollution. We do not really need somebody from Ontario or Quebec or the federal government — they have enough pollution themselves.

Could they not maybe look after that, and if we could look after our problems here in the territory? Of course this ties in with self government, but this is one of the things living in the territory, living under a federal jurisdiction, that you are subjected to, second class citizenship. I am just tired, I am angry with this. That is what I would just like to add to Mr. Robertson's comments on the Chamber of Mines brief.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Hilker. Mr. Hilker is presenting a brief of his own later. I suspect it will be tomorrow night.

Perhaps we should have our women's viewpoint. I notice some of the women conversing with each other, and undoubtedly they have comments we would all be interested in. Yes, please come forward. Would you just give your name first, please.

## [Interpretation]

Chambre des mines. Ayant trait en particulier commentaires de ce monsieur, je regrette . . . ?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler.

**M. Hilker:** Monsieur Osler. J'aimerais faire observations au sujet des parcs nationaux, du parc Algonquin, par exemple, pollué au cœur d'une région très populeuse de l'Ontario. Soit dit en passant, moi-même parcouru ce parc nombre de fois. Vous trouverez pas dans le Territoire du Yukon ce même genre de pollution, au sommet d'une montagne 5,000 à 7,000 pieds, que l'on observe dans les terres intérieures, ainsi en Ontario ou dans Québec.

La pollution en Territoire du Yukon, comme l'a remarqué M. Nielsen, émane directement de sources comme un gouvernement responsable, et n'aura sans doute jamais de fin à moins que des mesures soient prises.

Je crois que c'est établir une injuste comparaison de dire que la pollution s'accumulera dans un terrain montagneux comme celui du Territoire du Yukon, par rapport aux plaines que l'on trouve en Ontario ou au Québec.

Vous êtes aussi un peu provoquant lorsque vous déclarez — et vous l'avez très bien mis en relief — que les endroits sont pollués. Qu'on nous donne la chance de le faire ici, en Territoire du Yukon, et nous pourrions très bien contrôler notre pollution. Nous n'avons pas besoin d'aide ni de l'Ontario ni du Québec non plus que du gouvernement fédéral; ils ont assez à faire avec leur propre pollution.

Nous pourraient-ils se soucier de régler ce problème, si nous pouvons résoudre nos problèmes, ici, dans le Territoire, ceci nous ramène à la gestion autonome. C'est une des conséquences de la suggestion de passer le territoire à la juridiction fédérale que d'être considérés comme des citoyens de seconde classe. Je suis fatigué et irrité de cet état de chose. Voilà tout ce que j'aurais à ajouter aux commentaires de M. Robertson sur son mémoire de la Chambre des mines.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Hilker. M. Hilker doit présenter son propre mémoire plus tard. Probablement demain soir.

Peut-être devrions-nous solliciter l'opinion de l'élément féminin. J'observe qu'elles échangent des propositions, et, nul doute qu'elles ont des commentaires à faire seraient intéressants pour nous tous. Oui, approchez, je vous prie. Voulez-vous d'abord s'il vous plaît vous nommer.

[

Ms. Susan Burns: My name is Susan Burns. Perhaps I could say I am a member of the Consumers Association of Canada.

Pollution is one of our main concerns and we are interested to know that the mining industry is doing such a top notch job in not polluting the Yukon.

I am sure that all of you have seen the Dawson dumps that are left. I know for a fact of the health hazards that exist in the mines here. New Imperial Mines Limited is a shining example. Anvil Mining Corporation Limited is also with the dust and lead ore just flying through the whole operation. Now, I am very concerned that the Yukon not become like southern Ontario, with their great pollution from the other United States.

I feel that national federal legislation should be passed, not provincial. I feel that a developing province or a developing territory, such as we are, of course, wants money. This is the overriding factor whereas the humanistic viewpoint is not put across. I think that this is going to be neglected if we do not control the complete exploration and control of the territory, whether it be mining, forestry or any other natural resource development. We are in favour of stringent pollution control, for this reason.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Are there any further comments from the floor? Yes?

Mr. McKamey: Mr. Chairman, my name is Ray McKamey.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Could you say what, please?

Mr. McKamey: McKamey; M-c-K-a-m-e-y.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mr. McKamey: I was quite disappointed tonight, I think the Senate and Commons Committee would have been an expert on the Constitution. I would have liked to see it defined. I think it would interest everyone, especially in the Yukon, if someone were to give the background on the Constitution of Canada.

However, there were a few remarks made here tonight that concern me to a degree; one of them was related to public utilities, power, for instance, and communications. I am of the firm belief that at this stage of the game in the development of the Yukon,

[Interprétation]

Mme Susan Burns: Je suis Susan Burns. Peut-être importait-il de mentionner que je suis membre de l'Association canadienne des consommateurs du Canada.

La question de la pollution nous préoccupe particulièrement et nous sommes très intéressées de savoir que l'industrie minière prend toutes les précautions possibles pour éviter la pollution au Yukon.

Je suis persuadée que vous avez tous vu les résidus de Dawson. Je sais pertinemment les mauvaises conditions sanitaires qui existent dans les chantiers miniers ici. La *New Imperial Mines Limited* est un brillant exemple. Il y a aussi la *Anvil Mining Corporation Limited* et la poussière du minerai de plomb et de zinc qui imprègne toute l'exploitation. Nous tenons beaucoup à ce que le Yukon ne devienne pas un autre Ontario-sud, qui se distingue par son degré de pollution, non plus qu'un autre territoire américain.

Nous estimons que la législation doit être formulée sur le plan national et non provincial. Nous estimons qu'une province ou un territoire en voie de développement, comme c'est le cas ici, exige des secours financiers. C'est le facteur qui prime tout, l'aspect humain n'ayant pas été exposé. Je pense que nous négligerons de le faire si le contrôle est exercé sur toute l'industrie de l'exploration, qu'elle soit minière, forestière ou propre au développement de toute autre ressource naturelle. C'est pourquoi nous votons en faveur du contrôle rigide de la pollution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Le parquet a-t-il d'autres commentaires à faire entendre? Oui?

M. Ray McKamey: Monsieur le président, je suis Ray McKamey.

Le coprésident (M. MacGuigan): Auriez-vous l'obligeance d'épeler votre nom?

M. McKamey: McKamey, M-c-K-a-m-e-y.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

M. McKamey: J'ai été très déçu ce soir, car je pensais que le Comité du Sénat et de la Chambre des communes présenterait un spécialiste de la Constitution. J'aurais tenu à avoir une définition de la Constitution. Je crois que cela est d'intérêt général, et plus particulièrement au Yukon, de connaître les principes de la Constitution canadienne.

Toutefois, certaines remarques entendues ici ce soir provoquent mes commentaires: l'une ayant trait aux services d'utilités publiques, à l'énergie, par exemple, aux communications. Je suis fermement persuadé qu'à



## [Text]

this should rest in the hands of the government, because from past experience I do not think we can interest anyone in providing parks with this type of utility.

Transportation was one of them, and I think it is quite obvious if we look back 100 years ago when they considered transportation problems in tying Canada together, they did not have too large a population and they did not have a lot of farms or mines in production at the other end of the line, however, they built them. This seems to be lost along the way somewhere.

One of the other points mentioned in Mr. Robertson's paper was his allegations in the lack of communication and consideration by Ottawa. I would like to say a few words on that.

I belong to the Yukon Chamber of Mines, and to the B.C. Yukon chamber of Mines, and I have had the pleasure of sitting in on committees in the revision of the Yukon Quartz Mining Act. I think this started in 1963, and it lasted over a period of four years, I believe, until 1967. We had our final meeting in Ottawa and it was supposed to be introduced in the House of Commons last year. It is now 1970, and there is a possibility that it will be introduced this year.

We burned a lot of midnight oil on this revision here, in Vancouver and in Ottawa. We sat with Cabinet members and Northern Affairs officials on these revisions and we thought when we left that everything was agreed to, and it was just a matter of putting it into the form of legislation, and presenting it to the House and that was it. I heard a rumour in the street today, which concerns me a great deal, that there are going to be considerable changes incorporated into the Quartz Mining Act. Now, this is only an assumption, and I hope I am wrong in stating this. I understand that there are some changes since we finally passed and agreed to the revision.

One of the points brought up tonight by one of the members here was in respect to policy and legislation submitted to the House of Commons; that it appeared the people of the North did not have too much say in what was being drafted into legislation. I am of the firm belief—and I think a lot of other people here are, I think I am certain that some of us are of this belief—that most of our legislation, especially here in the Yukon, originates with the Civil Service, and not actually with the people. This is one of the things that causes a lot of dissension in the Yukon Territory.

## [Interpretation]

ce stage du développement du Yukon, cela relève de l'État, car, d'après l'expérience acquise, je ne puis pas que nous puissions amener qui que ce soit à fournir ce genre de services pour les parcs.

Le transport a présenté les mêmes difficultés. Il semble très évident lorsqu'on considère la situation à une centaine d'années, que les difficultés du transport existaient lorsqu'il s'est agi de relier les diverses régions du pays, alors que la population n'était pas nombreuse et qu'il n'y avait pas de nombreuses fermes ou mines en activité à l'autre bout de la ligne. Toutefois, on a construit les voies. Ceci semble avoir échappé à l'attention en cours de route.

Relativement aux autres questions soulevées dans le mémoire de M. Robertson, alléguant le manque de communication et de considération de la part d'Ottawa, j'aimerais à dire quelques mots à ce sujet.

J'appartiens à la Chambre des mines du Yukon et à la Chambre des mines du Yukon en Colombie-Britannique et j'ai eu l'avantage de siéger avec les comités lorsqu'il s'est agi de la révision de la Loi sur les mines de quartz du Yukon. Les séances ont duré 4 ans, de 1963 à 1967 il me semble. Nous nous sommes rencontrés une dernière fois à Ottawa et la législation devait être déposée à la Chambre l'année dernière. Nous sommes en 1970 et il est possible que le Bill ait été présenté cette année.

Nous avons brûlé beaucoup d'huile ici à Vancouver et à Ottawa pour faire cette révision. Nous avons travaillé avec les ministres du Cabinet et les hauts fonctionnaires des affaires du Nord canadien pour faire des remaniements et nous étions sous l'impression, lorsqu'il nous avons terminé, que nous étions tous d'accord qu'il ne s'agissait plus que de formuler la Loi et de la faire adopter en Chambre. J'ai entendu dans la semaine d'aujourd'hui, un propos qui m'a beaucoup impressionné, à savoir qu'il y aurait de nombreux changements d'incorporés à la Loi sur les mines de quartz. Je présume simplement, et j'espère que j'ai tort de le dire. Je crois comprendre qu'il y a eu des changements d'effectués depuis que nous avons adopté définitivement la révision.

Un des points mentionnés ici ce soir par un des membres du Comité concerne les règlements et la législation proposés à la Chambre des communes; ça supposerait que les gens du Nord n'ont pas grand-chose à dire sur les dispositions comprises dans le projet de loi. Je suis fermement convaincu—et je pense que nombre de personnes ici le sont également, je suis même persuadé que plusieurs d'entre nous en sommes convaincus—que les lois qui nous gouvernent, et particulièrement au Yukon émanent de la Fonction publique et non du peuple. C'est ce qui provoque de graves dissensions en Territoire du Yukon.

e]

Nielsen: That explains the need for governmental reform, more responsibility.

McKamey: Yes. I just wanted to clarify those points.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McKamey, I am sorry if we are not living up to your expectations by way of explaining the Constitution. It is really a pretty big job, and the proposals of the Government of Canada have been published and are available, although I realize that they are not exactly at all the street corners. I would like to say to you whether or not we have lived up to your expectations you also have to live up to ours.

Are there any other comments from the floor?

0

Nielsen: If I may, Mr. Chairman, I would draw members' attention, as well as that of members of the public, to the fact that the Yukon Minerals Act, as the Yukon Quartz Mining Act will be known, was mentioned in the Throne speech and we have every reason to expect it to come up before Parliament before the adjournment of this session.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Hopkins: Mr. Chairman, if I may, I would like to make a comment here in view of the fact that my constituency has been so widely discussed around this tonight, and I was quite interested in hearing the comments that people had to make about Algonquin because 90 per cent of that Park is inside my constituency.

At all of all it is not a crowded part of Ontario. We have a rather sparsely populated community throughout the area. But in the large urban areas of Ontario we have people that we call "bird watchers" who wish to drive out the timber operators and the lumber companies who, as our witness has suggested, harvest timber there. They do not destroy it, they harvest it on a regular plan, and regulations are very strictly followed by the Department of Lands and Forests.

It is rather ironical, if I may say this to Mr. Osler, that some of the very people who are complaining about the operations of companies who are reaping the benefits of natural resources are the very ones who are doing the most damage to Algonquin Park. And I am with the witness that there is absolutely nothing wrong with the Yukon Territory or any other area of Canada in reaping these local resources providing that it is done in a planned, constructive way in which

### [Interprétation]

M. Nielsen: Ceci explique le besoin de réformes administratives et de plus de responsabilités.

M. McKamey: Oui. Je tenais à élucider ces points.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur McKamey, je regrette que nous ne puissions, comme vous l'aviez espéré, vous expliquer la Constitution. Ce serait une tâche énorme et les propositions du Gouvernement canadien ont été publiées et sont accessibles, bien que je me rende compte qu'elles ne sont pas en vente sur tous les coins de rue. Je tiens à ajouter que si nous avons ou pas satisfait à ce que vous aspiriez, nous devons également satisfaire à nos propres intentions.

Y a-t-il d'autres commentaires du parquet?

M. Nielsen: J'aimerais, si vous me le permettez, monsieur le président, attirer l'attention des membres du Comité et du public en général sur le fait que la loi sur les minéraux du Yukon comme sera désignée la loi révisée sur les mines de quartz du Yukon, a été mentionnée dans le discours du Trône et nous avons tout lieu d'espérer qu'elle sera déposée au Parlement avant que la présente session ajourne.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

M. Hopkins: Monsieur le président, si vous le voulez bien, j'aimerais exprimer une opinion car ma circonscription a été très discutée autour de cette table ce soir et j'ai été très intéressé d'entendre les commentaires que certaines personnes ont faits au sujet du Parc Algonquin dont 90 p. 100 de l'étendue se trouve dans mon comté.

Et, d'abord, ce n'est pas une région peuplée de l'Ontario. Notre population est plutôt clairsemée dans toute la région; mais, dans les grandes régions urbaines de l'Ontario, nous avons des «naturalistes» qui observent les mœurs des oiseaux et qui veulent chasser les exploitants forestiers et les sociétés d'exploitation forestières qui ainsi que notre témoin l'a suggéré, y ramassent le bois. Ils ne le détruisent pas, ils le ramassent suivant un plan préconçu et des règlements rigides sont imposés par le ministère des Terres et Forêts.

Il est plutôt ironique, ferais-je remarquer à M. Osler, que certaines personnes qui se plaignent des opérations des industries forestières moissonnant ces ressources naturelles prêtes à récolter, sont précisément les personnes qui font le plus de ravage dans le parc Algonquin. Et je conviens avec le témoin qu'il n'y a absolument rien de mal, en Territoire du Yukon

**[Text]**

only those crops that are ripe for use are in fact utilized. I think that by using regulations we can do this.

The thing that you have to watch for when you are developing your park along the lines which the witness has suggested is that you, too, have to look forward to the day when possibly you are going to have Whitehorse a large city and possibly Dawson City a large city, and you are going to run into the same problems of people who want to rush out into the parks in order to get away from the city. It is almost automatic that they are going to clash with other interests that are operating in that area.

I agree with the witness that multiple use of parks is good, otherwise if we are not going to use the resources in those parks that are ripe, that are there to be used, we are, in fact, wasting our natural resources. I would like to put this on record because this is, in fact, what is happening in Algonquin Park. We want the multiple use concept but, as you know, rural Canada is becoming more and more depleted in favour of large urban areas and, as a result, we have a percentage of people from the large urban areas squeezing in, in Algonquin Park.

In all fairness, I do not think the Park is properly developed because, again in reply to Mr. Osler, there is only really one highway through the Park. We should have more roads then this would relieve the tension. But I do feel that the witness is dead on when he suggests that parks should be used for multiple purposes, providing that proper planning is being done.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Dinsdale, is your comment on the same point?

**Mr. Dinsdale:** Yes, approximately, Mr. Chairman. I would just like to clarify what seems to be a conflict of opinion between Mr. Robertson and Mrs. Burns on the activities of the mining industry in the Yukon, and then I would like to ask Mr. Robertson a question. So, would he would care to comment on that, what seemed to be, a difference of opinion and then this further question: How far has the territorial government gone in establishing territorial recreational parks of the multipurpose variety that you are recommending?

**Mr. Robertson:** In answer to your first question, Mrs. Burns is sceptical of the pollution standards in New Imperial Mines Limited and Anvil Mining Corporation Limited but I am not. I feel that they have gone

**[Interpretation]**

comme dans d'autres régions du Canada, à moisser ces ressources locales, pourvu que cela soit fait de façon ordonnée et productive et que seuls les produits prêts à moissonner soient utilisés. Je pense que les règlements peuvent obvier à cet état de choses.

Ce que vous ne devez pas oublier, lorsque vous aménagez des parcs, dans les conditions décrites par le témoin, c'est que vous, de même, devez prévoir le jour où vous aurez peut-être à Whitehorse une grande région urbaine et de même à Dawson et que vous devrez à faire face aux mêmes difficultés de la foule précipitant dans les parcs pour échapper à la chaleur urbaine. Il est presque inévitable qu'il y ait ce conflit d'intérêts dans la région ainsi développée.

Je suis d'avis, comme le témoin, qu'il est bon que les parcs servent à de multiples usages; autrement, si nous n'exploitons pas les ressources récoltables de ces parcs, qui ne demandent pas mieux que d'être exploitées, nous gaspillons en réalité nos ressources naturelles. Je tiens à ce que cela paraisse dans le compte-rendu, car c'est ce qui se produit actuellement dans le parc Algonquin. Nous favorisons le principe de l'usage multiple mais, comme vous le savez, la campagne canadienne est de plus en plus dépeuplée en faveur des grands centres urbains et comme résultat, une pression importante de la population des grandes agglomérations urbaines se presse vers le parc Algonquin.

En toute justice, je dois reconnaître que le parc n'a pas été développé comme il devrait l'être. En réponse, à M. Osler, il n'y a vraiment qu'une seule grande route à travers le parc. Un plus grand nombre de routes soulageraient la pression. Mais je suis d'accord avec le témoin quand il suggère que les parcs servent à de multiples usages, pourvu que cet état de choses soit ordonné et bien ordonné.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Dinsdale, votre commentaire visait-il le même point?

**M. Dinsdale:** Oui, à peu près, monsieur le président. J'aimerais simplement élucider ce qu'il semble être un avis contradictoire entre M. Robertson et Mme Burns relativement aux activités de l'industrie minière dans le Yukon; puis, j'aimerais ensuite poser une question à M. Robertson. Pourrait-il commenter ce qui semble être une différence d'opinion, puis, répondre à l'autre question: quelles mesures territoriales a-t-il prises pour établir des parcs récréatifs territoriaux sous l'angle des faits multiples que vous recommandez?

**M. Robertson:** Pour répondre à votre première question, Mme Burns entretient des doutes sur l'efficacité d'anti-pollution de la *New Imperial Mines Ltd.* et de la *Anvil Mining Corporation Limited* mais pas moi.



]

and the call of duty in establishing a high level and ask that a detailed look at these mines would convince anyone that they are being very good estate citizens.

With respect to the failings of Dawson City, I would like to see these on politicians past for not being concerned about the standards of pollution and I would like to see many of these problems, that are easy to sight in the Yukon Territory, on the same source. But the politicians do not think the same way as the citizens. They are more concerned with these problems because the citizens have asked for them to be solved.

Now on to the second part of the question, the territorial government has done absolutely nothing in the way of establishing multipurpose parks. It is not for the sake of representation that this has been done but it is a policy of the Department of Northern Development that it is going to establish national parks in the Yukon Territory, whether the public and the Yukon Territory want it or not.

There are two budgets in the Department of Indian Affairs and Northern Development; one is the national budget that comes out of the left pocket, the other is the budget which provides funds for the Yukon Territory which comes out of the other pocket.

With the desire of the civil servants in this department, I am convinced, not to lose control of the money. So national parks money will not be allocated from the Yukon budget; it will be spent directly by the national parks board.

The incentive is to create a national park with that money and not to provide money for parks. It is the policy of the Yukon Chamber of Mines that the money should be transferred to the Yukon Territorial government as a grant or budget for the establishment of multipurpose parks. We have no desire to see the money lost to the territory for development. We would like to see it here, but we would like to see it develop in the Yukon Territory in a way which would benefit to everybody, not solely fishermen from the Yukon who wish to come up here and inspect their mines.

A park is not a historic site and is not ideally suited for the average citizen. It may be ideally suited for the people of the Yukon but it is not ideally located for Canadians to come and visit. It has been developed and the best way to develop it is to put as much money in there as possible, and this money is provided by the other resource industries as well as the parks board.

### [Interprétation]

Je pense que ces sociétés ont fait plus que leur devoir pour assurer un maximum de conditions sanitaires et je pense qu'une visite dans ces chantiers miniers convaincrat n'importe qui que ces sociétés sont de bons citoyens.

Pour ce qui est des rebus de la ville de Dawson, je les attribuerai aux politiciens qui ne se sont pas jusqu'à présent préoccupés d'anti-pollution et j'attribuerai beaucoup des conditions qui sont faciles à observer même en Territoire du Yukon à la même source. Mais le nouveau politicien n'envisage pas les choses de la même façon que l'ancien. Il s'intéresse davantage à ces problèmes, parce que les citoyens lui ont demandé de le faire.

Passant à la seconde partie de la question, le gouvernement territorial n'a absolument rien fait pour établir des parcs servant à des fins multiples. Ce n'est pas faute de représentations, mais parce que cela relève du ministère du Nord canadien qui va créer les parcs en territoire du Yukon, que la population le veuille ou non.

Il y a deux sources de crédit au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: celle de la poche gauche pour les parcs nationaux et celle de la poche droite qui subventionne le territoire du Yukon.

Je suis persuadé que les fonctionnaires de ces ministères ne tiennent pas à perdre le contrôle du budget. Les sommes destinées aux parcs nationaux ne seront donc pas transférées au budget du Yukon. Elles seront dépensées directement par le conseil responsable des parcs nationaux.

L'idée est de créer un parc national avec cet argent, non de consacrer cet argent au parc. La chambre des mines du Yukon est d'avis que le fonds devrait être transféré à la caisse du gouvernement territorial du Yukon comme octroi au fonds budgétaire pour l'établissement de ces parcs servant à des fins multiples. Nous ne tenons pas à ce que le territoire perde ces sommes utiles à son développement. Nous tenons à ce qu'il soit créé si, mais nous voudrions qu'il soit taillé dans le territoire du Yukon de façon à être avantageux pour tout le monde non seulement pour les gens d'Ottawa qui se livrent à la pêche et désirent visiter leur parc.

Ce parc n'est pas assez historique, il n'est pas non plus situé de façon idéale pour le citoyen ordinaire. Sa situation est peut-être idéale pour les gens du Yukon, mais elle ne l'est pas pour les Canadiens qui nous visitent. Le terrain a besoin d'être aménagé et le meilleur moyen de le faire est de dépenser autant d'argent que possible et que ces sommes soient fournies par d'autres industries primaires aussi bien par le conseil responsable des parcs.

## [Text]

**Mr. Nielsen:** Then, too, the federal government owns all the land.

**Mr. Robertson:** Yes, there is that, also.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do you have another question, Mr. Dinsdale?

**Mr. Dinsdale:** No, I think that helps to clarify things.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman we have been told today, over and over again, by all sorts of people, including a former mayor and councillor who seems to be regarded highly by the audience, that tourism would appear to have the best prospect of being the number one source of revenue for the Yukon, and I think there would be people other than fishermen from Ottawa that would come up and use the parks. This would help and would be good for tourism, would it not?

**Mr. Robertson:** I was making a facetious remark, sir, about the location that has been selected for this park. It is on top of a mountain and a difficult area in which to build a road. It could be a larger area and it could be developed but if it were made larger, it would encompass what is now a mine that is going into production and one of the richest mineral areas in the Yukon Territory. So it seems to me a very expensive proposition to make a large national park in that location at the expense of all the potential mineral values that we have there.

The mining industry is fully prepared to support parks. It has no objection to them; it has no objection to a high standard of control of the industry, and this has been demonstrated in recent history all through Canada as a matter of fact. Many of the major companies are now going into expensive programs to correct situations which were allowed in the past. New companies are starting off with the best of ideas.

Tourism has a potential in the Yukon Territory but I think that it would require a lot more study to say that it could become the number one dollar producer for the Territory in the foreseeable future, if you project at the rate of past performance. The Yukon Territory is at a very high level of mineral development, albeit only one-tenth of that of British Columbia, it is still very high.

## [Interpretation]

**M. Nielsen:** N'oublions pas non plus que tout le terrain appartient au gouvernement fédéral.

**M. Robertson:** Oui, il y a ceci à considérer également.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous avez une autre question à poser, monsieur Dinsdale?

**M. Dinsdale:** Non, je pense que cela aide à éclaircir la question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler.

**M. Osler:** Monsieur le président, on nous a dit aujourd'hui, dit et répété, et nous l'avons entendu de toutes sortes de personnes, y compris un ancien maire et commissaire qui semble fort estimé de l'assemblée, que le tourisme semble offrir la meilleure perspective comme première source de revenu pour le Yukon. Je pense que d'autres personnes des amateurs de parcs d'Ottawa viendraient visiter nos parcs. Ceci aiderait certainement le tourisme, n'est-ce pas?

**M. Robertson:** Je plaisantais simplement au sujet de la situation du parc. Il est au sommet d'une montagne et il n'est pas facile d'y construire une route. La route pourrait être plus étendue et aménagée mais l'espace était plus vaste, il engloberait un charbon minier qui vient d'être ouvert et une des régions minières les plus riches du Yukon. Cela me semble donc une proposition très onéreuse que d'installer un parc national à cet endroit au détriment de toutes les richesses minérales exploitables qui s'y trouvent.

L'industrie minière est parfaitement disposée à contribuer à l'établissement des parcs. Elle n'a aucune objection, elle ne trouve aucune objection au contrôle rigoureux de l'industrie minière; ceci a été en fait démontré ces dernières années partout au Canada. Nombre de sociétés importantes mettent actuellement en œuvre des programmes coûteux pour corriger les situations qui ont résulté de conditions antérieures. Les nouvelles sociétés manifestaient au début les meilleures intentions.

Le tourisme a des chances de succès en territoire du Yukon, mais je pense qu'il faudra des études encore plus poussées avant de pouvoir dire qu'il deviendrait la première source de revenu du territoire dans un avenir prévisible, si vous y allez au même train que dans le passé. Le Territoire du Yukon atteint un niveau de développement minier très élevé, quoique se mesure au dixième de celui de la Colombie-Britannique, demeure néanmoins très élevé.

:]

ator Cameron: Mr. Chairman, could I ask the  
 es, who is promoting the establishment of the  
 in this area? Who has taken the initiative in  
 ating this specific area as the site of a national

Robertson: The National and Historic Parks  
 ; a division, I suppose, of the Department of  
 Affairs and Northern Development.

ator Cameron: Are there any local represent-  
 on that board from this territory?

Robertson: We have none on any board.

ator Cameron: Thank you.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would like  
 ask members of the Committee what they wish  
 at this point. I take it that we have finished with  
 tness. However, it is now 10.05 p.m. and the  
 is whether we want to hear another witness  
 ; or whether you want to leave the others for  
 ow night. We have Mr. Chamberlist, Mr. Hilker  
 r. Shortt whom I would call in alphabetical  
 Then we will have a brief from the Chamber of  
 erce by a spokesman yet to be designated, al-  
 I did say in the beginning that we would call  
 representative witnesses first.

Chamber of Commerce preferred not to appear  
 in any event so that they can make a pre-  
 on tomorrow night. Do you want to hear an-  
 itness tonight or do you want to postpone all  
 e of the witnesses until tomorrow night?

hon. Members: Tomorrow night.

hon. Members: No.

Nielsen: Mr. Chairman, you will never hear them  
 orrow night.

on. Member: That is right.

oint Chairman (Mr. MacGuigan): We certainly  
 hear them all tomorrow night if we have as  
 uestions as we have had tonight. In terms of  
 ure of finishing everybody, we would be better  
 e took another witness tonight.

llmand, did you have a suggestion to make?

### [Interprétation]

Le sénateur Cameron: Monsieur le président,  
 permettez-moi de demander au témoin, qui recom-  
 mande l'établissement du parc en cet endroit? Qui, le  
 premier, a désigné cet endroit particulier, comme site  
 du parc national?

M. Robertson: La direction des parcs nationaux et  
 des sites historiques, qui, je le suppose, est une division  
 du ministère des Affaires indiennes et du Nord  
 canadien.

Le sénateur Cameron: Y a-t-il parmi les membres de  
 la Commission des représentants de la région?

M. Robertson: Nous n'avons aucun représentant sur  
 aucune commission.

Le sénateur Cameron: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'aimerais mainte-  
 nant demander aux membres du Comité ce qu'ils  
 comptent faire à présent. Je crois comprendre que le  
 témoin a terminé son témoignage. Toutefois, il est  
 maintenant 10 h 5 du soir et il reste à savoir si nous  
 tenons à entendre un autre témoin avant la fin de la  
 soirée ou si vous voulez remettre les questions à  
 demain soir. Nous devons entendre MM. Chamberlist,  
 Hilker et Shortt, que j'appellerai dans l'ordre alphabé-  
 tique. Et nous entendrons un mémoire de la Chambre  
 de commerce par un porte-parole qui n'a pas encore  
 été désigné bien que j'aie mentionné au début que  
 nous entendrons d'abord les témoins de la délégation.

La Chambre de commerce a préféré ne pas se présen-  
 ter ce soir, de toute façon afin de pouvoir faire des  
 représentations demain soir. Tenez-vous à entendre un  
 autre témoin ce soir ou préférez-vous remettre l'audi-  
 tion des autres témoins à demain soir?

Des voix: Demain soir.

Des voix: Non.

M. Nielsen: Monsieur le président, vous ne pourrez  
 jamais tous les entendre demain soir.

Une voix: C'est vrai.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous ne pourrons  
 certainement pas les entendre tous demain soir si nous  
 avons autant de questions à poser que ce soir. Si nous  
 voulons être sûrs d'entendre tous les témoignages, nous  
 ferions bien d'entendre un autre témoin ce soir.

Monsieur Allmand, avez-vous quelques suggestions à  
 faire?



## [Text]

**Mr. Allmand:** It would be unfortunate if we left here without hearing all those people who have prepared briefs. I think we should hear at least one more tonight, perhaps one of the shorter ones, because if we leave four briefs for tomorrow night, we may then be in a position where we would be here until two or three in the morning.

This brief, by the way, let me say, was very important.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. It is also true that on this brief, we have had discussion of some of the points that will appear in other briefs. Obviously, then, some of the questions will have been discussed and answered. This will probably mean that no other witness will have to be questioned so exhaustively by the Committee. Mr. McQuaid?

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, may I make the suggestion that I have made before, that the questioning be limited, as closely as possible anyway to five minutes per questioner. Naturally we cannot limit the time of the man who is presenting the brief but I think, sir, that you can limit the time of the questioner and I would suggest that we agree to put a five-minute limit on each one.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid, I will take it that that is agreed to by the Committee. If all members of the Committee were to take only five minutes, that would solve our problem.

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, having just some knowledge of the individuals who will be presenting briefs, I would suggest that, if we want to hear one of the shorter briefs tonight, we hear Mr. Hilker.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I see Mr. Hilker nodding affirmatively though Mr. Chamberlist is next on my list if we are to go alphabetically.

**Mr. Nielsen:** Perhaps he might defer to Mr. Hilker?

**Mr. N. Chamberlist (Territorial Counsellor, Whitehorse East):** Yes, I will defer to Mr. Hilker.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Then if it meets with general agreement I will call Mr. Hilker next. Before doing so, I would like to thank Mr.

## [Interpretation]

**M. Allmand:** Ce serait déplorable si nous quittons les lieux sans avoir entendu toutes les personnes ont préparé des mémoires. Je pense que nous devrions étudier un de ces mémoires ce soir, peut-être le plus long, car, si nous remettons quatre mémoires à demain soir, nous devrions siéger jusqu'à 2 h ou 3 h du matin.

Permettez-moi de signaler en passant que ce mémoire était très important.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, il est évident que nous avons discuté au sujet de ce mémoire des points qui seront de nouveau soulevés dans les autres mémoires. Certaines questions auxquelles ont donc été posées, discutées et on y aura répondu. Cela signifie qu'il est probable qu'un autre témoin ne sera pas questionné avec autant d'insistance par le Comité.

Monsieur McQuaid?

**M. McQuaid:** Monsieur le président, permettez-moi de proposer de nouveau que la période des questions soit abrégée autant que possible à cinq minutes par chacun. Nous ne pouvons naturellement restreindre la personne qui présente le mémoire mais, je pense que nous pouvons limiter le temps accordé à la personne qui l'interroge et j'aimerais que nous nous entendions pour restreindre la période à cinq minutes par chacun.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McQuaid, je présume que le Comité est d'accord sur ce point. Si tous les membres du Comité étaient satisfaits de disposer de cinq minutes seulement, cela réglerait notre problème.

**M. Nielsen:** Monsieur le président, étant un peu renseigné sur les personnes qui doivent présenter des mémoires, je suggérerais que, si nous voulons entendre un des mémoires le plus court ce soir, nous entendions M. Hilker.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je vois que M. Hilker nous fait un signe d'approbation; cependant c'est M. Chamberlist qui est le prochain sur la liste. Nous tenons à l'ordre alphabétique.

**M. Nielsen:** Peut-être serait-il disposé à céder sa place à M. Hilker?

**M. N. Chamberlist (conseiller territorial, Whitehorse-Est):** Oui, je cède ma place à M. Hilker.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bien, si vous êtes tous d'accord, je vais céder la parole à M. Hilker. Avant de le faire, j'aimerais remercier M. Roberts.

.]

son and the Chamber of Mines very sincerely  
ur behalf for their very fine presentation.

es and gentlemen, The next witness is Mr.  
t G. Hilker who is appearing on his own behalf.  
lker.

R. G. Hilker (P. Eng., Consulting Geologist): Mr.  
an, Madam Senator, ladies and gentlemen, I  
o submit this brief and express my view on the  
ements to the Constitution of Canada.

ve lived and worked in the remote regions of  
a during the past 20 years. It has been my  
ence, living in regions of sparse population, that  
regions have not had equal representation  
red to that of more urban areas. This is due, of  
l, to the selection of members of Parliament by  
tion distribution. The less populated provinces  
e two territories suffer from a disparity of  
entation due to their sparse population.

resent, the population of Canada is divided as  
s: 28.8 per cent in the Province of Quebec, 33.9  
nt in the Province of Ontario, and 37.3 in the  
ing seven provinces and two territories. In  
rison, the land mass in these seven sparsely-  
provinces and the two territories consists of 74  
nt of the total land mass of Canada while  
o and Quebec make up 26 per cent of the land  
f Canada. Because of the disparity of pop-  
as compared to land mass, equal representation  
ten provinces, and two territories and the Arctic  
is a necessity.

suggested to this Special Joint Committee that  
Canadian Senate be transformed from an  
cted body to an elected body. Each province and  
try, regardless of population or land mass, is to  
n equal number of senators elected from their  
ctive areas. It is further suggested that 6 senators  
e number elected from each province and  
try in Canada and that they assemble as a Senate  
hen Parliament is in session.

resulting 72 members would make up a senate  
y which could be patterned after that of the  
States Senate, with some definite powers to  
el the decisions of the House of Commons, the  
Minister, the Cabinet and the judiciary. The  
a could be used as checks and balances against  
the four aforementioned government bodies.  
ators would receive an amount of pay and  
e expenses equal to that of the members of  
ient.

senate were created with equal representation  
less of population, in Canada, the less populated

[Interprétation]

la Chambre des mines très sincèrement de votre part  
pour leur excellent exposé.

Mesdames, messieurs, le prochain témoin est M.  
Robert G. Hilker, qui parlera en son propre nom. Mon-  
sieur Hilker.

M. R. G. Hilker (P. Eng. Géologue Conseil): Monsieur  
le président, M<sup>me</sup> la sénatrice, mesdames et messieurs,  
je désire soumettre ce mémoire et exprimer mes opi-  
nions personnelles au sujet des amendements de la  
Constitution canadienne.

J'ai vécu et travaillé dans des régions isolées du  
Canada depuis 20 ans. J'ai constaté, en vivant dans des  
régions peu peuplées, que ces régions ne bénéficient  
pas d'une représentation égale à celle des régions plus  
urbanisées. Ceci provient, naturellement, de l'élection  
des députés fondée sur la population. Les provinces  
moins peuplées et les deux territoires souffrent de  
l'inégalité de la représentation résultant de leur popu-  
lation clairsemée.

Présentement, la population canadienne est ainsi  
répartie: 28,8 p. 100 au Québec, 33,9 p. 100 en  
Ontario, et 37,3 p. 100 dans les sept autres provinces  
et deux territoires. Par comparaison, l'ensemble du  
territoire de ces sept provinces peu peuplées et des  
deux territoires comprend 74 p. 100 de toute l'étend-  
due du Canada, tandis que l'Ontario et le Québec en  
comprennent 26 p. 100. La disproportion de l'élément  
démographique par rapport à l'étendue du territoire,  
exige la représentation égale pour les dix provinces et  
les deux territoires et les villes de l'Arctique.

Il est suggéré à ce Comité conjoint spécial que le  
Sénat canadien plutôt que d'être désigné soit élu.  
Chaque province et territoire, quelle que soit sa popula-  
tion ou l'étendue de ses frontières, devrait avoir un  
nombre égal de sénateurs élus dans leurs régions res-  
pectives. On propose en outre que six sénateurs soient  
élus dans chaque province et territoire au Canada et  
qu'ils constituent le Sénat quand le Parlement siège.

Les 72 membres qui composeraient le Sénat, qui  
pourrait être modelé sur le Sénat américain, de-  
vraient être investis des pouvoirs qui lui permettent  
d'intervenir dans les décisions de la Chambre des com-  
munes, du premier ministre, du Cabinet et de la  
justice. Le Sénat pourra servir au contrôle et à l'équili-  
bre des quatre organismes déjà mentionnés. Les séna-  
teurs recevraient une rémunération et des allocations  
pour frais de voyages égales à celles des députés.

Si un Sénat était créé avec représentation égale sans  
tenir compte du nombre d'habitants, au Canada, les  
provinces les moins peuplées et les territoires auraient  
vraiment droit au chapitre dans les décisions des

## [Text]

provinces and the territories in this country would have a true voice in forming government policy rather than the unequal system that now exists. There is no reason why the policies of Canada should be formed primarily by the representatives of Ontario and Quebec.

I use your Committee, to which I am presenting this brief, as an example of the inequality that now exists in our Canadian government. There are among you: 7 representatives from Ontario and 5 from Quebec with the remaining 12 members representing the other seven provinces and two territories. This gives me the distinct impression, especially as one from a territory, of being a second-class citizen without the same rights as my fellow Canadians from Ontario and Quebec.

I therefore urge you, ladies and gentlemen, to consider this brief carefully. I realize that the creation of an elected senate would necessitate major constitutional changes, but feel that it would be well worth the effort expended.

Thank you very much for your kind attention.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Hilker. Your statistics of the population and area of Canada, the provinces and the territories, will be attached to your evidence in the printed version.

Mr. Osler.

**Mr. Osler:** Mr. Hilker, this is a very interesting brief. We may live some 1,500 miles apart but it is remarkable how bright minds seem to somehow get together.

• 2210

I am of course being facetious for the record—on my part anyway. I am not talking about your part.

It seems to me that there should need to be fewer constitutional changes than you seem to fear, and I wonder if you have any suggestions to offer as to what major constitutional changes you think would have to occur.

**Mr. Hilker:** The actual power of the Senate, for example, for passing bills that had been passed from the House of Commons would have to go through the Senate and these things could actually be debated, recommendations made and actually turned back if they are not satisfactory.

## [Interpretation]

gouvernements plutôt que d'avoir à subir les initiatives qui existent présentement. Il n'y a aucune raison que les principes directeurs de la politique canadienne soient formulés plus particulièrement par les représentants de l'Ontario et du Québec.

Je cite votre Comité auquel je sou mets ce mémoire comme exemple de l'inégalité que l'on observe à l'heure actuelle dans notre gouvernement canadien. Il y a parmi vous 7 représentants de l'Ontario et 5 du Québec tandis que les 12 autres représentants les autres provinces et les deux territoires. Cela me donne l'impression nette, particulièrement à titre de membre d'un territoire, d'être un citoyen de seconde classe jouissant pas des mêmes droits que mes concitoyens de l'Ontario et du Québec.

Je vous prie donc avec instance, mesdames et messieurs, d'étudier soigneusement ce mémoire. Je comprends compte que la constitution d'un sénat nécessiterait des changements constitutionnels d'importance, mais j'estime que cela vaut la peine l'effort.

Je vous remercie très sincèrement de m'avoir écouté attentivement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Hilker. Les statistiques que vous nous avez communiquées concernant la population et l'étendue des régions canadiennes, des provinces et des territoires, sont annexées à votre témoignage et imprimées.

Monsieur Osler.

**M. Osler:** M. Hilker, vous nous avez présenté un mémoire très intéressant. Nous vivons peut-être à des milliers de distance, mais il est remarquable comment les grands esprits se rencontrent.

Quant à moi, je ne faisais que plaisanter. Par conséquent, j'ignore quelle est votre attitude.

Il m'apparaît qu'il sera nécessaire de procéder à moins de changements constitutionnels que vous semblez le croire et je me demande si vous auriez des propositions à faire en vue d'apporter des modifications considérables à la Constitution.

**M. Hilker:** Par exemple, le pouvoir qu'a le Sénat d'étudier les projets de loi déjà adoptés par la Chambre des communes, devrait faire l'objet d'une étude sérieuse. Le Sénat et l'on pourrait débattre ces problèmes, présenter des recommandations et les refuser ensuite si elles ne sont pas satisfaisantes.



## [Interprétation]

**Osler:** They can be now. The Senate has all powers of the House of Commons except the initiation of money bills, as far as I know. It is part of the government of Canada, the Senate and the House are part of the parliamentary function of Canada. The Senate and the House of Commons and the Crown. The only thing that worries me, because I think along exactly the same lines as you, is how much curbing we would have to do to the Senate, which now has unlimited powers except to initiate money bills. Would you be prepared to have the Senate have the powers that they have today?

**Hilker:** I think that they should have the powers they have today plus a few more of these checks and balances and just exactly what these could be I am not clear in my own mind. Perhaps you as a member sitting in Parliament are more aware of these things than I am and I can quite imagine you have many ideas on this. In return I would ask you that question.

**Osler:** I would tend to think that they should not be allowed to delay legislation that might be sent to a territory or a region and send it back for them to look at the House of Commons.

**Nielsen:** They do that now.

**Osler:** They can in theory but I meant I would like to limit them perhaps in that area. I do not think they do it often enough because being nonelected it is not seldom that the Senate I think feels its full authority. It would be very difficult for a nonelected body to go against the will of an elected group of people. If they were elected they could fulfill their function of representing the regions, which is what they were supposed to do in the first place. That is the reason for a Senate. Instead of that, they have turned it into a glorified House of Lords, which is a direct importation from England, which is a unitary system. We have a federal state.

**Hilker:** I agree that as elected they would have more power over the House of Commons and even if they did slow down legislation it would still be—you know that one body that is equal representation throughout Canada that has a voice that would be something definite.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler, I am going . . .

**Osler:** I have no questions, but I would like just to put in the record that I presume that Mr. Hilker expresses my feelings that the Senate, the individual

**M. Osler:** Le Sénat détient tous les pouvoirs de la Chambre des communes sauf l'introduction de projets de loi financiers. Le Sénat et la Chambre des communes composent le Parlement du Canada et exercent les fonctions parlementaires. Je devrais dire le Sénat, la Chambre des communes et la Couronne. La seule chose qui me préoccupe, comme vous d'ailleurs c'est la manière de diminuer les pouvoirs du Sénat qui sont actuellement sans limite sauf en ce qui concerne les projets de loi financiers. Croyez-vous que le Sénat pourrait conserver les mêmes pouvoirs qu'il a aujourd'hui?

**M. Hilker:** J'estime qu'il devrait avoir les mêmes pouvoirs plus certains autres pouvoirs de vérification. Je ne sais pas quelle forme ils auraient au juste. Peut-être que vous qui siégez déjà au Parlement, êtes mieux placés pour les connaître. Je suis certain que vous avez certaines idées à ce sujet.

**M. Osler:** Je crois que les sénateurs ne devraient avoir que le pouvoir de retarder une loi qui serait contraire aux intérêts d'un territoire ou d'une région et de renvoyer ce projet de loi pour une seconde étude à la Chambre des communes.

**M. Nielsen:** Ils ont déjà ce pouvoir.

**M. Osler:** Ils l'ont en théorie mais je crois qu'il faudrait apporter quelques restrictions. Parce qu'ils ne sont pas élus comme les députés, je crois que les sénateurs ont rarement recours à l'autorité qu'ils détiennent. Il leur serait très difficile de s'opposer à un groupe élu par le peuple. Si les sénateurs étaient élus, ils pourraient représenter leur région ce qu'ils sont sensés faire de toute manière. C'est d'ailleurs la seule raison d'être du Sénat. Aujourd'hui le Sénat est une glorieuse Chambre de lords, une institution qui a été importée d'Angleterre. Or l'Angleterre est un État unitaire et notre État est un État fédéral.

**M. Hilker:** J'admets que s'ils étaient élus, les sénateurs pourraient s'opposer à la Chambre des communes pour ralentir l'adoption d'un projet de loi par exemple. De cette manière, ils représenteraient l'ensemble du Canada et auraient ainsi une tâche définie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler, à la suite . . .

**M. Osler:** Je n'ai pas de question et je désire exprimer ouvertement ceci: je suppose que M. Hilker partage mes sentiments à savoir que le Sénat, les

*[Text]*

Senators, in many cases, are doing an excellent job and we are not talking personally.

Mr. Hilker: No, definitely.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have Mr. Allmand, Mr. Rowland and Mr. Nielsen. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, when we were in Manitoba last week we received several briefs I think making the similar point that our witness is making now. However, we also received briefs from people from large metropolitan regions who feel that within their provinces they are not getting adequate representation, that there is too much representation to the vacant rural areas in proportion to the metropolitan regions. As a matter of fact, in several provincial elections recently, the people in the cities have felt that the problems in the cities have not been dealt with adequately because the voting power in most provinces is in the rural area where you have large areas and few people.

I think we are faced with this dilemma. We have to find a balance between the two. If we counteract representation by population with giving the regions that are sparsely populated more representation, and perhaps they should have more representation, we have to make sure that they cannot with their lesser population determine policies which will be contrary to the vast numbers of people living in the cities. While I fully sympathize with you, sir, I want you to realize that there is this dilemma with which we are faced that we have to solve and it is not an easy one and we are trying to search for solutions.

Mr. Hilker: Yes, this certainly occurred to me. Again, is it fair to the more populated regions? But the only thing that I feel is that we are still a pioneering country, we are still contributing more to this country. I feel that the 18,000 people in the Yukon Territory contribute more to this country than say the City of Winnipeg or something like this. I could use the City of Edmonton. There is just none of this equal representation. We cannot make ourselves heard. We have one representative.

Mr. Nielsen: He is heard.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Rowland.

Mr. Rowland: Mr. Hilker, like the other members, I feel that you have put your finger on one of the key

*[Interpretation]*

sénateurs pris individuellement, font souvent l'excellent travail et nous n'attaquons personne individuellement.

M. Hilker: Non, sûrement.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Allmand, Rowland et M. Nielsen désirent parler. Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président, alors que nous étions au Manitoba la semaine dernière, nous avons reçu plusieurs mémoires qui exprimaient les mêmes idées que notre témoin d'aujourd'hui. Cependant, d'autres mémoires provenant de grandes régions métropolitaines exprimaient l'avis que leur province n'était pas suffisamment représentée, que le secteur rural était trop représenté par rapport aux régions urbaines. En fait, au cours d'élections provinciales récentes, les citoyens ont affirmé que les problèmes des villes n'avaient pas été suffisamment étudiés parce que, dans la plupart des provinces, on donne trop de poids aux suffrages exprimés dans les régions rurales.

Il nous faut donc établir un équilibre entre les secteurs urbains et les secteurs ruraux. Si nous accordons une trop grande représentation aux régions faiblement peuplées, nous devons nous assurer que les représentants de ces régions n'influencent pas trop l'adoption de politiques qui seraient contraires au très grand nombre de personnes qui vivent dans les villes. Je comprends très bien votre point de vue, monsieur, je voudrais que vous vous rendiez compte que c'est le problème que nous devons résoudre et qu'il ne sera pas facile de trouver une solution.

M. Hilker: Oui, c'est ce que je comprends. Mais est-ce que ce sera juste pour les régions densément peuplées? Je suis bien disposé à admettre que nous sommes encore une région de pionniers mais que notre contribution au pays est importante. J'estime que notre pays profite plus de l'activité des 18,000 habitants du Territoire du Yukon que de celle d'une ville comme Winnipeg ou Edmonton par exemple.

Je crois que nous sommes mal représentés, que nous ne pouvons pas nous faire entendre puisque nous n'avons qu'un seul représentant.

M. Nielsen: Il se fait écouter.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Rowland.

M. Rowland: Monsieur Hilker, comme les deux orateurs précédents, je crois que vous avez soulevé

[Inte]

blems associated with the present operation of government in Canada, and that is that there are areas of the country which feel they are being neglected by the central government. It is perhaps due to an inability for their point of view to be put across. I come from one of those areas of the country, the Prairie Provinces, but I am not, to be frank, particularly enamoured of the solution that you put forward. It does not mean that I do not think it deserves your consideration. It does. It is one of the things that we will have to look at very closely.

I want to put two or three problems to you and have your comments on them. First of all, I am a great believer in the political process and I think that too often when we are attempting to overcome current difficulties we attempt to overcome those difficulties by attempting to rearrange the political structures in the country rather than using the political process and involving the people that are not looking after us. I think that a great number of the problems encountered by regions which feel they are being inadequately represented are problems of government policy rather than of governmental structures, but if we did have an elective Senate such as you suggest, an elective Senate would obviously take with it the present party structures. The political parties would contest these elections. Would you not think the solidarity within the party would tend to overcome the regional bias of its members? That is the need to maintain solidarity within the party, which would still be dominated by its members from the larger Eastern provinces, would it dominate the party caucuses and hence the policy formation process would give you a bit more of a voice but still not a dominant one. I would like you to comment on that particular problem.

I would also like to you to indicate to us to whom we would see the Cabinet as being responsible. Would the Cabinet be responsible, as it is now, largely to the House of Commons, a part of the House of Commons, or do you see it being divided between the two Houses?

Secondly, with the smaller elective body, the kind of deliberations that would be able to take place in an elective house of only 72 members would be much less diverse than they are in the House of Commons with 306 members. The debates would probably be more limited. That has been the experience of the House of Representatives and the Senate in the United States.

I see the possibility in your suggestion of the Senate becoming the dominant body within Parliament in a very short period of time. Does this cause you any concern considering that it is the least representative body in terms of population of the two?

[Interprétation]

l'un des problèmes clef concernant la représentativité au sein du Gouvernement du Canada. J'estime que certaines régions du pays sont également négligées par le gouvernement central. Peut-être que ces régions ne savent pas se faire entendre. Je viens moi-même d'une de ces régions du pays, les provinces des Prairies et je ne suis pas particulièrement émerveillé de la solution que vous présentez. Je ne veux pas dire qu'elle ne mérite pas d'être examinée. C'est au contraire une des choses qu'il nous faudra examiner de près.

Je vais maintenant vous soumettre deux ou trois problèmes. D'abord, je crois beaucoup au processus politique et j'estime que trop souvent lorsque nous essayons de résoudre certaines difficultés, nous croyons que nous pourrions réussir en modifiant les structures politiques au lieu d'avoir simplement recours au processus politique normal. Je pense qu'un grand nombre des problèmes des régions sous-représentées sont des problèmes de politique plutôt que des structures de gouvernement et si vous êtes en faveur de l'élection des membres du Sénat comme vous le suggérez, il est inévitable qu'il se formerait des partis politiques au sein du Sénat. Les partis politiques contesteraient ces élections. Ne croyez-vous pas que la solidarité intérieure des partis tendrait à annuler le fait que chaque député représente une région. Il faut que cette solidarité existe au sein d'un parti qui serait ainsi dominé par les représentants des provinces de l'Est lesquelles seraient ainsi maître des décisions prises au sein du parti en sorte que votre voix serait un peu plus forte mais non pas dominante. J'aimerais bien savoir ce que vous pensez de ce problème.

J'aimerais également savoir devant qui le conseil des ministres serait responsable. Serait-il responsable comme il l'est actuellement c'est-à-dire devant la Chambre des communes, une partie de la Chambre des communes ou cette responsabilité serait-elle divisée entre les deux Chambres?

En troisième lieu, les délibérations qui ont lieu dans une Chambre élue composée seulement de 72 membres seraient beaucoup moins diffusées qu'elles le sont à la Chambre des communes qui elle est formée de 265 députés. Les débats seraient sans doute plus objectifs. C'est ce qui se passe à la Chambre des représentants et au Sénat des États-Unis.

J'entrevois la possibilité que le Sénat devienne un corps dominant au sein du Parlement au bout d'un certain temps. Avez-vous songé que cet organisme serait le moins bien représentatif des deux Chambres?



*[Text]*

Finally, in the event—which I consider to be unlikely because of the party structure—but in the event that the House of Commons and the Senate voted in opposite ways on the same legislative measure, which body would you see as prevailing?

**Mr. Hilker:** To start with the party politics, I would expect that you would have party politics in the Senate, but do you not think that this would be an extremely interesting situation?

This happens again in the U.S. Senate, where your House of Commons might be of one party but perhaps there may be more of the opposition in the Senate. Therefore this would be most interesting. I think it would be for better government.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Except that in the United States system, the executive is not responsible to the legislative branch and we have an executive which is drawn from the House of Commons.

**Mr. Hilker:** That is right. What was your second question?

**Mr. Rowland:** I can jog your memory. To whom would the Cabinet be responsible? Where would its primary responsibility lie?

**Mr. Hilker:** I would say to both bodies or I would suggest to possibly both bodies. I just make this as a suggestion because I am not that . . .

**Mr. Rowland:** Right. You would see Cabinet ministers being taken from both the Senate chamber and the House of Commons?

**Mr. Hilker:** That is right.

**Mr. Rowland:** My other question was, what would happen in the event of a deadlock between the two chambers? Whose decision would ultimately prevail?

**Mr. Hilker:** We could have the Prime Minister break the deadlock if a deadlock did occur, and again this gives both bodies some checks and balances and it also keeps the Prime Minister's office on its toes.

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The last questioner is Mr. Nielsen and then I will invite any further comments from the floor. Mr. Nielsen.

**Mr. Nielsen:** The first comment I have is an observation on the accuracy of the statistics which

*[Interpretation]*

Enfin, s'il arrivait que la Chambre des communes et le Sénat, par suite de la structure des partis politiques ne se prononcent pas de la même manière au sujet d'une même mesure législative, lequel des deux organismes l'emporterait?

**M. Hilker:** Pour ce qui est des partis politiques, j'espère qu'il y aurait des partis politiques au Sénat. Ne croyez-vous pas que cela présenterait une situation extrêmement intéressante? Encore là, c'est ce qui passe au sein du Sénat américain et un parti politique pourrait être au pouvoir à la Chambre et le parti d'opposition, l'être au Sénat. Ce serait très intéressant. Je crois aussi que les résultats seraient meilleurs.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sauf que dans le système américain, le pouvoir exécutif n'est pas responsable devant l'Assemblée législative tandis que l'exécutif fait partie de la Chambre des communes.

**M. Hilker:** C'est vrai. Quelle était votre deuxième question?

**M. Rowland:** Je vais rafraîchir votre mémoire. Devant qui le Conseil des ministres serait-il responsable? Où se situerait au juste cette responsabilité?

**M. Hilker:** Je dirais devant les deux organismes, possiblement devant les deux. Ce n'est qu'une suggestion parce que je ne suis pas . . .

**M. Rowland:** D'accord. Les ministres du Cabinet viendraient à la fois du Sénat et de la Chambre des communes?

**M. Hilker:** C'est cela.

**M. Rowland:** J'ai demandé ensuite ce qu'il adviendrait en cas d'impasse entre les deux Chambres? L'emporterait en fin de compte?

**M. Hilker:** Le premier ministre pourrait résoudre l'impasse et les deux Chambres pourraient ainsi s'équilibrer l'une l'autre sans compter que le bureau du premier ministre aurait fort à faire.

**M. Rowland:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Après avoir cédé la parole à M. Nielsen, je demanderais si quelqu'un désire ajouter d'autre chose. Monsieur Nielsen.

**M. Nielsen:** Je voudrais d'abord souligner la précision des statistiques qui figurent en appendice au

te]

attached as an appendix to the brief by Mr. Hilker. I think they show the population of the Yukon slightly over 14,000. He himself in his oral testimony has used 18,000. I rather suspect he got his figures from the Dominion Bureau of Statistics published figures which I informed the Committee this morning are grossly distorted. The population is likely less than 20,000 now.

M. Hilker, you are no doubt aware that I introduced a private member's bill a few years ago which would have made it possible for the appointment of a senator for the Yukon and a senator for the Northwest Territories which at the moment are unrepresented in the Senate. The bill was talked out, as is the fate of private members' bills, but as an interim measure, pending the institution of some reform in the Senate, would you be advocating the appointment of senators representing the Yukon and Northwest Territories?

**M. Hilker:** If an elected Senate was provided?

**M. Nielsen:** In either set-up.

**M. Hilker:** I would most definitely. I think that we need in these sparsely populated areas all the representation that we can get.

**M. Nielsen:** Even if the Senate continues as it is?

**M. Hilker:** As it is, right. Correct. Also on your first question on it, that is exactly where I got those figures: from the 1970 book.

**M. Nielsen:** Right. There was some comment a while ago about the inability to put our views across to those having the authority to make decisions in Ottawa, and my last occupancy of the Committee's time will be merely to make the observation that there is no inability to put views across, either in the House of Commons or in committee or through bureaucrats. This has been done time and time again by myself and by members of the Territorial Council individually, attending in Ottawa in person and as a delegation, and by their resolutions through the Commissioner and direct to the minister, by conferences with the Prime Minister, and I could go on. The views are not put across but they are simply not acted

**Hon. Member:** Hear, hear.

**M. Nielsen:** And articulately put across, I might say.

### [Interprétation]

moire de M. Hilker. Selon ces données, la population du Yukon dépasserait légèrement 14,000 habitants. Tantôt il a mentionné le chiffre de 18,000. Je suppose qu'il a puisé ces chiffres dans la publication du Bureau fédéral de la statistique et j'ai informé le comité ce matin que ces données n'étaient pas exactes. En effet, la population du Yukon dépasse vraisemblablement 20,000 habitants.

Monsieur Hilker, vous savez sans doute que j'ai présenté moi-même il y a quelques années un Bill privé qui devait rendre possible la nomination d'un sénateur pour le Yukon et d'un sénateur pour les Territoires du Nord-ouest qui à l'heure actuelle ne sont pas représentés au Sénat. Comme il arrive le plus souvent dans le cas des bills privés, le bill que j'avais présenté a tellement suscité de discussions qu'il n'a pas été finalement adopté et à titre de mesures provisoires, en attendant une réforme complète du Sénat, seriez-vous en faveur de la nomination d'un sénateur pour représenter le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest?

**M. Hilker:** Si les sénateurs étaient élus?

**M. Nielsen:** Dans l'un et l'autre cas.

**M. Hilker:** Oui sûrement. J'estime que nous devons saisir toutes les occasions d'être mieux représentés.

**M. Nielsen:** Même si la structure du Sénat ne change pas?

**M. Hilker:** Oui, bien sûr. Pour revenir aux données sur la population, vous avez raison, j'ai pris les chiffres dans l'annuaire de 1970.

**M. Nielsen:** On a parlé tantôt de la difficulté qu'ont les habitants du Yukon de faire valoir leurs points de vue à Ottawa et je veux prendre tout le temps que l'on m'accorde pour affirmer qu'il est impossible de faire valoir ces points de vue soit à la Chambre des communes soit en comité ou parmi les bureaucrates. Moi-même je l'ai essayé plusieurs fois et je sais que les membres du Conseil territorial l'ont essayé individuellement, ils se sont rendus à Ottawa en personne ou comme représentants d'un organisme ou encore ils ont présenté des résolutions aux commissaires ou directement au ministre ou au cours de discussions avec le premier ministre. On est bien disposé à les écouter mais cela ne donne aucun résultat.

**Une Voix:** Bravo!

**M. Nielsen:** J'ajouterais que ces points de vue sont très bien exprimés.

**[Text]**

**Mr. Hilker:** I concur with Mr. Nielsen on this last statement. This is one of the reasons why I would like to see an elected Senate in particular. If you will notice, I did mention in the brief that the two Territories were to have equal representation as well as the provinces and again this is some leverage, it is something more than what now exists.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, I have one very brief question.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth.

**Mr. Hogarth:** Mr. Hilker, your suggestion is that the sparsely represented areas should have greater representation. Taking the population of the Yukon at 24,000 people, taking the population of my riding, which is now close to 100,000 people, why is it that the Yukon with 24,000 should have more representation than the people of my riding which in your figures are in a sense unrepresented now?

**Mr. Hilker:** I have said that one body, not all representation. You still have your House of Commons, your division by population but I am asking for one body that has equal representation. Again I feel from living in the North and working in the North that we contribute something to this country. That is the reason why you are in a constituency that has 100,000 people; because of some of our efforts up here in mining and so forth.

**Mr. Nielsen:** That is like comparing Scarborough with Bonavista-Twillingate.

**Mr. Hilker:** This is how I feel.

**Mr. Hogarth:** I would take issue but because I promised to be short I will not.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, everywhere we go we receive briefs on the Senate. I know my own feeling is increasingly that the question of what to do with the Senate is one of the central questions of our constitutional reform. If anyone else would like to make comment on that Mr. Chamberlist I think would like to come forward. If anyone else would like to make a comment on the Senate we would be glad to hear you.

**Mr. Chamberlist:** My name is Norman Chamberlist. Mr. Chairman, through you I wonder if the Senators here would indicate what their feelings are; first, to dispense with the Senate, second, to make them an elective body, or thirdly, to have them carry on in the same condition they are now.

**[Interpretation]**

**M. Hilker:** Je ne peux qu'approuver M. Nielsen sur ce dernier sujet. C'est là une des raisons pour laquelle je voudrais que les sénateurs soient élus. Vous remarquerez que j'ai mentionné dans le mémoire que les deux Territoires devaient être aussi bien représentés que les provinces ce qui serait un mécanisme beaucoup plus efficace que ceux qui existent actuellement.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, je voudrais poser une très brève question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth.

**M. Hogarth:** Monsieur Hilker, vous proposez que les régions faiblement peuplées soient mieux représentées. La population du Yukon s'élève à 24,000 habitants, celle de ma circonscription atteint presque 100,000 personnes. Pourquoi les 24,000 habitants du Yukon devraient-ils être mieux représentés que les gens de ma circonscription qui en somme sont très mal représentés?

**M. Hilker:** J'ai parlé d'un organisme, non de toute représentation. La représentation à la Chambre des communes se fait selon la population tandis que moi je demande une représentation égale au sein d'un organisme. Je répète encore que nous, les gens du Nord, contribuons largement au développement du pays. C'est la raison pour laquelle votre circonscription comprend 100,000 personnes. Il faut tenir compte de ce que fournissent nos mines, etc.

**M. Nielsen:** C'est comme si l'on comparait Scarborough et Bonavista-Twillingate.

**M. Hilker:** Voilà ce que je pense.

**M. Hogarth:** J'aimerais en discuter mais j'ai promis d'être bref.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et Messieurs, partout on nous a présenté des mémoires sur la réforme du Sénat. Je me rends compte que cette question est en train de devenir un point central de la réforme constitutionnelle. Quelqu'un désire-t-il ajouter d'autre chose? Monsieur Chamberlist vous pouvez vous approcher. Je suis disposé à entendre tout commentaire sur le Sénat.

**M. Chamberlist:** Je m'appelle Norman Chamberlist. Monsieur le président, je me demande si les sénateurs ici présents ne pourraient pas nous dire ce qu'ils pensent; ils pourraient nous dire ce qu'ils pensent de l'utilité du Sénat, s'il y a lieu de le transformer en un organisme électif ou enfin s'il y a lieu de conserver la situation actuelle.



e]

[Interprétation]

Nielsen: Or fourthly, to raise their salaries.

M. Nielsen: Ou encore augmenter leurs traitements.

Chamberlist: No.

M. Chamberlist: Non.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think we can put all of those questions to all of the senators although I think each one has in one of our hands up to this point made statements on this. Perhaps one of them might volunteer to give his or her opinion on this question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne pense pas que nous puissions poser toutes ces questions aux sénateurs bien que je sois sûr que chacun d'entre eux a déjà exprimé son point de vue au cours des séances. Peut-être que l'un des sénateurs aimerait commenter cette question.

Chamberlist: Very reluctant, are they not, Mr. President?

M. Chamberlist: Ils semblent hésiter, monsieur le président?

30

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Cameron, I think, spoke on this very recently. He mentioned it this morning, so I think he is quite prepared to do it again. Or yesterday, I guess it was, he did speak on it recently.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que le sénateur Cameron a exposé ses vues à ce sujet il n'y a pas très longtemps. Il en a parlé ce matin ou hier je crois et il est sans doute disposé à nous exprimer de nouveau ses vues.

Senator Cameron: Mr. Chairman, at this hour of the day I do not propose to get into a discussion that is involved as this one could be. However, I would like to thank Mr. Hilker for not moving to abolish the Senate as is frequently done, and it may interest him to know that on principle I would agree with the idea of an elected Senate. However, I am not at all sure we could have an elected Senate without going to a presidential system, and I am not sure that the people of Canada are prepared to accept at this time a presidential system, although the newspapers suggest that we have that now. I realize that if you are to have an elected Senate and preserve the responsible form of government we have today, it will involve a profound readjustment of powers, and this cannot come overnight. But on principle I would be in favour of an elected Senate if we can find a formula to do this simply.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, vu qu'il est déjà assez tard, je n'ai pas l'intention d'entreprendre une discussion sur un sujet aussi controversé. Cependant, je voudrais d'abord remercier M. Hilker de ne pas avoir proposé de supprimer le Sénat comme on le fait souvent et il sera sans doute heureux de savoir qu'en principe j'accepterais l'idée d'un Sénat sélectif. Pourtant je ne suis pas sûr que cela serait possible sans adopter le régime présidentiel et je ne suis pas certain non plus que le citoyen canadien soit disposé à accepter à l'heure actuelle le système présidentiel bien que les journaux nous disent qu'il existe déjà. Si vous voulez que le Sénat soit élu tout en conservant la formule d'un gouvernement responsable que nous avons, cela suppose tant de remaniements que nous n'en viendrions pas à bout du jour au lendemain. Mais en principe, comme je le disais, je serais en faveur de l'élection des sénateurs à condition de trouver une formule simple.

One of those who believe that the Senate does a much better job than it gets credit for. I can just mention one or two instances. The question has come up about the Senate's having the power to delay. I remember in 1958 or 1959, when the Estate Tax Act came up, the Senate made eight amendments to the Tax Act. The then Minister of Finance, who is now dead in Jamaica, Donald Fleming, who was a very sincere and hard-working cabinet minister, was in the House, but in time the Commons accepted seven of the eight amendments. The Bill came back to the House and we agreed that as it was a much better bill, we would let it go and would forgo the eighth amendment and bring it up the next year, which was exactly what we did. The result was a much better bill. I can cite instance after instance when this sort of

Je suis l'un de ceux qui croient que le Sénat remplit une tâche importante quoi que l'on en dise. Je pourrais mentionner un ou deux exemples. On a mentionné le pouvoir du Sénat de retarder certains projets de loi. Je me souviens qu'en 1958 ou en 1959, lorsqu'il a été question d'adopter la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès, le Sénat a présenté huit amendements au projet de loi. Le ministre des Finances d'alors, qui est maintenant en Jamaïque, Donald Fleming qui était très sincère et un grand travailleur, était furieux mais par la suite les Communes ont accepté sept des huit amendements proposés. Le projet de loi est revenu au Sénat et nous nous sommes mis d'accord pour faire en sorte que le huitième amendement que nous avions proposé soit de nouveau pro-

## [Text]

thing has come up as a result of the present Senate operation. I could mention again the kind of work the Senate has been doing: the Special Committee on Poverty, of which Senator Fergusson is a member, the guaranteed annual wage; the Land Use Act and the present Special Committee on Science Policy. These are very valuable and very thorough examinations, and they give the Senate an opportunity to do the sort of thing that they can do very well. My own view is that the Senate could do many of the things that royal commissions are doing; do them at least as well, if not better, and at much less cost.

I just mention these as examples of what the Senate is doing now, but I will also go further and say that the Senate does need reforming. We have talked about Senate reform for a long time. We introduced an age limit of 75. I am not sure that that should not be 70. That is not reform of the Senate; it is only a beginning. And if you read the proposals that have come from the federal government about Senate reform, giving them the power of ambassadorial appointments, the judiciary and so on, to me again that is not Senate reform. These are nice things to do, but they are not basic. I think we have to go much further than that, but it is a very involved process and I think that it would take a long time—10, 20 years—to evolve an elective Senate. I suggest that we have to improve the working of the present organization. As Mr. Osler has pointed out, the Senate has a lot of power now; it has not exercised that power to the extent it should.

Time and again when legislation from government involves ways and means, that is when a bill comes over from the Commons which affects ways and means, the Senate feels very strongly about it, but because we look upon the House of Commons as having the right to formulate policy with respect to financial matters, the Senate is very cautious and very careful about amending any legislation that comes from the Commons affecting ways and means.

I think the Senate can be more effective than it is, but it will become so by appointing younger members; it will become so by appointing people on a less partisan basis. Just to give you a brief outline of my own thinking, we have 102 seats in the Senate; I would like to see 22 of those seats set aside to be appointed by the Prime Minister or the Governor in Council on the basis that these people come from the arts, the professions, business, industry and so on. The remaining 80 seats I suggest—and I know a lot of my colleagues do not agree with me—be divided fifty-

## [Interpretation]

posé l'année suivante et c'est exactement ce que nous avons fait. La qualité du projet de loi s'était ainsi grandement accrue. Je pourrais ainsi vous citer plusieurs exemples des résultats obtenus par suite de l'intervention du Sénat. Je pourrais mentionner par exemple le genre de travail dont s'occupe le Sénat: le Comité spécial sur la pauvreté, dont le sénateur Fergusson est membre; le salaire annuel garanti; la Loi sur l'utilisation des terres et le Comité spécial de la politique scientifique. Toutes ces réalisations ont permis au Sénat de manifester ce qu'il doit faire. Je crois personnellement que le Sénat pourrait même s'occuper d'études entreprises par les commissions royales d'enquête; il y réussirait sûrement aussi bien et il coûterait certainement moins cher.

Je ne fais que mentionner ces faits à titre d'exemples des réalisations du Sénat mais j'irai plus loin et je dirai que le Sénat a besoin d'être réformé. D'ailleurs il y a eu une question depuis longtemps de procéder à cette réforme. Nous avons établi une limite d'âge qui est de 75 ans. Peut-être que ce devrait plutôt être 70. Ce n'est pas une réforme mais c'est un début. Et si vous prenez connaissance des propositions préparées par le gouvernement fédéral qui permettraient aux sénateurs de jouer le rôle d'ambassadeurs, et divers rôles dans la fonction judiciaire, je crois que ce n'est pas encore la réforme du Sénat. Ce sont d'excellentes choses mais ce n'est pas l'essentiel. J'estime qu'il faut aller plus loin mais le processus est extrêmement compliqué et faudra dix ou vingt ans pour rendre le Sénat électif. Comme M. Osler l'a souligné, le Sénat détient actuellement des pouvoirs considérables; cependant il ne les a pas encore servi à fond de ses pouvoirs.

Lorsque, de temps à autre, le gouvernement adopte une loi concernant les voies et moyens, le Sénat comprend que c'est le privilège de la Chambre des communes de formuler des politiques concernant les questions financières et c'est pourquoi le Sénat envisage avec beaucoup de prudence tout amendement à de telles lois.

Je crois que l'action du Sénat pourrait être beaucoup plus efficace qu'elle ne l'est actuellement et la nomination de sénateurs moins âgés y sera pour beaucoup. peut-être qu'il faudrait tenir compte des considérations moins partisans. A ce sujet, voici à peu près ce que j'en pense: il y a 102 sièges au Sénat; je voudrais que 22 de ces sièges soient occupés par les sénateurs nommés par le Premier ministre ou le gouverneur général en conseil et ces personnes devraient représenter le domaine des arts, des métiers, du commerce, de l'industrie, etc. Les 80 autres sièges restant devraient être comblés de la manière suivante: 40 sénateurs seraient nommés par le Premier ministre et 40 autres par les premiers ministres provinciaux. De cet

]

40 to be appointed by the Prime Minister and 40 provincial premiers. This still leaves the federal government appointing the majority because it is appointing 62 out of 102. I think with younger men and a more broadly based appointing procedure, the present organization could do a better job than it can. That is all I have to say. Thank you, Mr. MacGuigan.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any further comments from the floor?

Mesdames and gentlemen, I hope that the matters discussed here this evening have interested you sufficiently that you will return tomorrow evening to participate with us again. We hope we will be able to have a good deal of participation from the floor tomorrow. We thank you for your coming here tonight and for your sharing with us the responsibility of searching for a new constitution.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

manière, la majorité des sénateurs serait encore désignée par le gouvernement fédéral puisqu'il en nommerait 62 sur 102. J'estime qu'en abaissant la moyenne d'âge et en élargissant la provenance des sénateurs, l'organisation actuelle pourrait travailler avec beaucoup plus d'efficacité. J'ai terminé monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quelqu'un d'autre veut adresser la parole?

Mesdames et messieurs, j'espère que les sujets discutés ce soir ont piqué votre intérêt au point que j'aurai le plaisir de vous accueillir de nouveau demain soir. Nous attendons beaucoup de témoins à la séance de demain. Nous vous remercions donc de l'intérêt que vous avez manifesté en venant ici et de votre participation à l'ébauche d'une nouvelle Constitution.

La séance est levée jusqu'à la convocation du président.



## APPENDIX "P"

STATISTICS OF POPULATION & AREA OF CANADA,  
THE PROVINCES AND THE TERRITORIES

Province	Population	Area (sq. mi.)	Pop. %	Area %
Quebec	5,780,845	594,860	28.8	15.4
Ontario	6,960,870	412,582	33.9	10.7
	<u>12,741,715</u>	<u>1,007,442</u>	<u>62.7</u>	<u>26.1</u>
Newfoundland	493,396	156,185	2.5	4.0
Prince Edward Island	108,535	2,184	0.6	less 0.1
Nova Scotia	756,039	21,068	3.7	0.5
New Brunswick	618,000	27,985	3.1	0.7
Manitoba	963,066	264,512	4.8	6.9
Saskatchewan	961,000	251,700	4.7	6.5
Alberta	1,520,000	255,285	7.5	6.6
British Columbia	2,067,000	366,255	10.2	9.5
	<u>7,487,036</u>	<u>1,327,174</u>	<u>37.1</u>	<u>34.8</u>
Yukon	14,382	207,076	0.1	5.4
Northwest Territories	28,738	1,304,903	0.1	33.8
	<u>43,120</u>	<u>1,511,979</u>	<u>0.2</u>	<u>39.2</u>
Total	20,271,871	3,846,595		

## APPENDICE «P»

STATISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET SUPERFICIE DU CANADA,  
DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES

Province	Population	Superficie (milles carrés)	Pop. %	Super- ficie %
Québec	5,780,845	594,860	28.8	15.4
Ontario	6,960,870	412,582	33.9	10.7
	<u>12,741,715</u>	<u>1,007,442</u>	<u>62.7</u>	<u>26.1</u>
Nouveau Brunswick	493,396	156,185	2.5	4.0
Île-du-Prince-Édouard	108,535	2,184	0.6	moins 0.1
Colombie-Britannique	756,039	21,068	3.7	0.5
Alberta	618,000	27,985	3.1	0.7
Saskatchewan	963,066	264,512	4.8	6.9
Manitoba	961,000	251,700	4.7	6.5
Ontario	1,520,000	255,285	7.5	6.6
Colombie-Britannique	2,067,000	366,255	10.2	9.5
	<u>7,487,036</u>	<u>1,327,174</u>	<u>37.1</u>	<u>34.8</u>
Terres du Nord-Ouest	14,382	207,076	0.1	5.4
Yukon	28,738	1,304,903	0.1	33.8
	<u>43,120</u>	<u>1,511,979</u>	<u>0.2</u>	<u>39.2</u>
Total	20,271,871	3,846,595		





Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

---

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

CONSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

*Coprésidents*

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 15**

---

WATSON LAKE, YUKON TERRITORY  
WATSON LAKE, TERRITOIRE DU YUKON

WEDNESDAY, SEPTEMBER 16, 1970

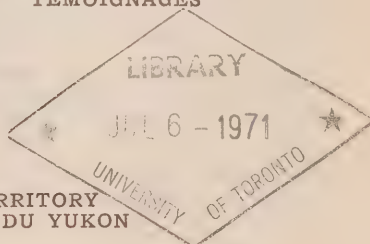
LE MERCREDI 16 SEPTEMBRE 1970

---

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les Procès-verbaux)



SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Joint Chairmen

L'hon. Maurice Lamontagne

Mr. Mark MacGuigan  
M.P.—député

coprésidents

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Langlois,

McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons*    *Représentant la Chambre des commu*

Messrs.—MM.

Allmand,  
Asselin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,

Fortin,  
Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Marceau,

McQuaid,  
Nielsen,  
Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
Patrick Savoie,  
*Joint Clerks of the Committee.*

et]  
MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, September 16, 1970.  
(19)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 9:55 a.m. in the Centennial Hall, Watson Lake, Yukon Territory. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Cameron, Fergusson and Yuzyk—(3).

*Representing the House of Commons:* Members. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland and Nielsen—(14).

*Witness:* Mr. Don Taylor, Member of the Territorial Council.

The Joint Chairman introduced Mr. Don Taylor. Mr. Taylor made a statement which he was questioned.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, the following made comments and asked questions from the audience: Mr. Rusty Bremmer, Mr. Jim Rimer, Mr. Brian Kearns, M<sup>rs</sup> Shirley Lott, Mr. Norman Chamberlist, Mr. Robert Tool and Miss Bernadette Unka.

After the questioning of the witness was completed, the Joint Chairman thanked the witness and the audience for their comments and participation.

At 1:00 p.m. the Committee adjourned to meet later this day.

[Traduction]

PROCÈS-VERBAL

Le MERCREDI 16 septembre 1970.  
(19)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 10 h 55 de l'avant-midi au *Centennial Hall* de Watson Lake, (Yukon). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Cameron, Fergusson et Yuzyk—(3).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland et Nielsen—(14).

*Témoin:* M. Don Taylor, membre du Conseil territorial.

Le coprésident présente M. Taylor qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions du Comité.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, les personnes suivantes font des commentaires et posent des questions: MM. Rusty Bremmer, Jim Rimer, le Père Brian Kearns, M<sup>me</sup> Shirley Lott, M. Norman Chamberlist, M. Robert Tool et M<sup>me</sup> Bernadette Unka.

Par la suite, l'interrogatoire du témoin terminé, le coprésident remercie le témoin et l'assemblée de leurs commentaires et de leur participation.

A 1 h de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard dans la journée.

*Le cogreffier du Comité,*  
Michael B. Kirby,  
*Joint Clerk of the Committee.*





## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 16, 1970.

50

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Ladies and gentlemen, we are very pleased to be here with you this morning in Watson Lake and especially pleased to see such a large turn-out. It is always very encouraging to us when a large number of people in any place turn out to take part with us in our discussions of the future of our country. We are especially pleased this morning that there are so many younger people in the audience because, of course, they will be living in this country and enjoying its future longer than anyone else here.

This Committee is called a Special Joint Committee of both Houses, both the Senate and the House of Commons of the Parliament of Canada, and it is charged with the special responsibility of inquiring into proposals for constitutional reform. Some of these proposals you know, come from the governments of Canada; that is the federal government, which has prepared a whole series of position papers, and the provincial governments, which in some cases at least have prepared position papers. We, in going across the country, are trying to get the proposals of the people themselves for the future shape of our country. We are here to give you perhaps some of our ideas but even more, to get some of your ideas.

The constitutional conferences in Ottawa between the federal government and the provincial governments have been going on for the last several years—they began in February 1968—and these are purely between governments. There was another conference again this week which has just ended with a considerable amount of procedural agreement as to how the federal government and the provincial governments were to proceed from here and what much progress in the substance of the negotiations.

I think the federal and provincial governments are about to reach agreement in their newly

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 16 septembre 1970

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est ouverte. Mesdames et messieurs, nous sommes heureux de nous trouver ici ce matin à Watson Lake et nous sommes particulièrement heureux de voir que vous êtes venus nombreux. Ceci est toujours un signe encourageant car ceci indique que de nombreuses personnes s'intéressent à l'avenir de notre pays. Nous sommes particulièrement heureux de voir qu'il y a beaucoup de jeunes dans l'auditoire car, naturellement, c'est à eux qu'appartient l'avenir.

Le présent Comité a été nommé Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre et il a pour responsabilité particulière d'étudier les propositions qui ont été faites en matière de réformes constitutionnelles. Certaines de ces propositions, comme vous le savez, viennent du gouvernement du Canada, c'est-à-dire du gouvernement fédéral, qui a préparé toute une série de documents pour indiquer son point de vue et certaines propositions viennent des gouvernements provinciaux, qui, dans certains cas tout au moins, ont préparé des documents indiquant leur position. Nous, en voyageant dans les pays, nous essayons d'obtenir les propositions que font les gens eux-mêmes pour l'avenir du pays. Nous sommes ici pour vous communiquer certaines de nos idées mais surtout pour obtenir vos suggestions.

Les conférences constitutionnelles qui se tiennent à Ottawa depuis plusieurs années déjà entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ces conférences qui ont commencé en février 1968 sont des conférences purements inter gouvernementales. Cette semaine s'est tenue une autre conférence qui vient de se terminer où l'on s'est mis d'accord sur un grand nombre de points de procédures quant à savoir comment le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux agiraient à partir de maintenant mais on n'a pas beaucoup progressé en ce qui concerne la substance des questions négociées.

Si les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent se mettre d'accord au cours de ces

## [Text]

agreed-on bilateral talks and their scheduled conferences next February and June, perhaps the Government of Canada will be forced to consider the advisability of abandoning the attempt to get unanimous agreement from the provinces and deciding to proceed unilaterally with constitutional reform. After all, the Government of Canada possesses the full legal power to amend the Constitution of Canada subject only to a rubber stamp procedure by the British Parliament.

If that were to happen, the importance of the report by this Committee becomes obvious and I need hardly add that the Parliament of Canada, as will be evidenced from the composition of this Committee, when I introduce the members of the Committee, represents all the people of the country in a way that even the ten provinces taken together cannot.

I just want to tell you that this Committee is sitting here just as it would in Ottawa except that in Ottawa, we do not normally have the pleasure of having such a large number of people in attendance at our meetings. We have the same rules of procedure. We have translation, we have recording, and all the words which are said at this meeting here this morning will subsequently be transcribed and published in the official records of this Committee.

I would like now to introduce to you the members of the Committee and call on our first witness, and then, after that witness has had some questions directed to him by members of the Committee, to allow a number of you to speak. I am told there are four or five students in particular who want to ask some questions and we will certainly be very pleased to have those questions.

Ladies and gentlemen, I would like to introduce the members of the Committee to you.

My own name is Mark MacGuigan. I am a member of the House of Commons from Windsor-Walkerville in the Province of Ontario. We have three Senators with us here this morning: Hon. Donald Cameron from Banff, Alberta, Hon. Muriel Fergusson from Fredericton, New Brunswick, and Hon. Paul Yuzyk from Fort Garry, Manitoba.

There are a number of members of Parliament: Mr. Warren Allmand, Notre-Dame-de-Grâce from the Province of Quebec; Hon. Martial Asselin, Charlevoix, from the Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin, representing Toronto-Greenwood; Hon. Walter Dinsdale of Brandon-Souris, a former Cabinet

## [Interpretation]

pour parler bilatéraux et des conférences sont prévues pour février et juin prochain. Peut-être que le Gouvernement du Canada sera obligé d'envisager d'abandonner la recherche d'un accord unanime de la part des provinces et qu'il lui faudra agir unilatéralement en ce qui concerne la réforme constitutionnelle. Après tout, le gouvernement du Canada possède tous les pouvoirs juridiques nécessaires pour modifier la Constitution du Canada moyennant l'approbation d'un Parlement britannique.

Si ceci devait se produire, on voit qu'il y a une importance à prendre le rapport du présent Comité et il est à peine nécessaire de rajouter que le Parlement du Canada, comme vous pouvez le voir d'après la composition du présent Comité, après que je vous aurai présenté les membres des comités représentant le peuple au Canada mieux que le pourrai faire les dix provinces ensemble.

Je voudrais insister sur le fait que le Comité siège ici de la même façon qu'il le ferait à Ottawa sauf qu'à Ottawa nous n'avons pas l'habitude de prévenir d'avoir une grande assistance à nos réunions. Les règles de la procédure sont les mêmes. Nous aurons la traduction, nous assurerons l'enregistrement et tous les mots qui seront prononcés au cours de cette séance ici ce matin seront, par sescript et publiés dans les comptes rendus officiels du Comité.

J'aimerais maintenant vous présenter les membres du Comité et demander à notre premier témoin de parler, et puis, après quelques questions auront été posées directement à ce témoin par les membres du Comité, j'aimerais permettre à un certain nombre d'entre vous de prendre la parole. On m'a dit qu'il y avait quatre ou cinq étudiants qui voulaient poser des questions et nous serons certainement très heureux de les entendre.

Mesdames et messieurs, je voudrais vous présenter les membres du Comité:

Mon nom est Mark MacGuigan. Je suis député de Windsor-Walkerville, province de l'Ontario, à la Chambre des communes. Trois sénateurs sont parmi nous ce matin: l'hon. Donald Cameron de Banff, Alberta; l'hon. Muriel Fergusson de Fredericton, du Nouveau-Brunswick; et l'hon. Paul Yuzyk de Fort Garry, Manitoba.

Nous avons ici un certain nombre de députés: M. Warren Allmand, de Notre-Dame-de-Grâce, province de Québec, l'hon. Martial Asselin, de Charlevoix, province de Québec; M. Andrew Brewin, qui représente Toronto-Greenwood; l'hon. Walter Dinsdale de Brandon-Souris, qui est un ancien ministre



[*Interprétation*]  
 Minister with responsibility for the Department of Northern Affairs; Mr. Colin Gibson of Hamilton-Wentworth, Ontario; Mr. Douglas Hogarth from New Westminster, B.C.; Mr. Leonard Hopkins representing Renfrew North in the Province of Ontario; Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin McQuaid from Cardigan, P.E.I., formerly Attorney General of that Province; Mr. E. B. Osler, Winnipeg South Centre; and Mr. Douglas Rowland from Selkirk, Manitoba. We will be represented by another member of the Committee who is your local member of Parliament representing the Yukon, Mr. Erik Nielsen.

adies and gentlemen, that disposes of the formalities. I would like now to introduce to you a man who I am sure in this district does not need introducing, since he is your local member of the Territorial Council, Mr. Don Taylor. Mr. Taylor, I understand, does not have a formally written-out brief but he will make some comments to us and then will be asked, I think, to field some questions. I will now call on Mr. Don Taylor.

**Mr. Don Taylor (Territorial Councillor, Watson Lake):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome to Watson Lake and to this area the honourable members present from both the Senate and the House of Commons.

I hope that somehow our deliberations here today might enlighten you and give you some idea of how we in the North feel about the Constitution of Canada. I would like, before getting into what I have to discuss with you, to say this, that we in the Yukon—I have been here for about 22 years now—are very concerned about the constitution of Canada. We are sitting in a judicial position in the Yukon Territory where we really do not know whether we are a crown colony, whether we are a territory or whether we are, indeed, a part of Canada.

We are, of course, all Canadians and we are very proud of being Canadians. I suppose the main point of my submission is based on this.

I would like to say that I would have liked to have prepared a brief in writing and have had time to give it consideration and make a proper presentation to you, but this was impossible.

I have just concluded an election and I am sure the members of the House of Commons will appreciate my position. Only a few days have transpired between then and now and I

était chargé du ministère des Affaires du Nord; M. Colin Gibson de Hamilton-Wentworth, Ontario; M. Douglas Hogarth de New Westminster, C.-B., M. Leonard Hopkins représentant Renfrew Nord dans la province de l'Ontario; M. Georges Lachance de Lafontaine dans la province de Québec; M. Gilles Marceau de Lapointe dans la Province Québec; M. Melvin McQuaid de Cardigan, î. P.-É., ancien procureur général de cette province; M. E. B. Osler, Winnipeg-centre-sud; et M. Douglas Rowland de Selkirk, Manitoba. M. Erik Nielsen, qui est votre député représentant le Yukon, viendra aussi se joindre à nous comme membre du Comité.

Mesdames et messieurs, j'en ai terminé avec les formalités. Je voudrais vous présenter maintenant quelqu'un que vous connaissez très bien dans votre district puisque c'est votre membre local auprès du Conseil territorial; je vous présente donc M. Don Taylor qui n'a pas, si je comprends bien, apporté avec lui un mémoire écrit mais qui nous présentera certains commentaires et qui sera heureux, je le crois, de répondre à vos questions. Je donne la parole à M. Don Taylor.

**M. Don Taylor (conseiller territorial, Watson Lake):** Merci, monsieur le président. J'aimerais souhaiter la bienvenue à Watson Lake et dans notre région aux honorables sénateurs et députés qui sont venus ici.

J'espère que de quelque façon nos délibérations ici aujourd'hui pourront vous éclairer et vous donner quelques idées de ce que nous pensions, ici dans le Nord, de la Constitution du Canada. Avant d'entrer dans le sujet, je dirais que nous, dans le Yukon—je vis ici depuis environ vingt-deux ans—nous nous intéressons beaucoup aux problèmes de la Constitution au Canada. Notre situation au point de vue juridique dans le Territoire du Yukon pose cette question de savoir si nous sommes une colonie de la Couronne, un territoire, ou si nous sommes vraiment une partie du Canada.

Nous sommes tous, naturellement, des Canadiens et nous en sommes fiers. Naturellement, l'essentiel de mon exposé est fondé sur cette soumission.

Je dirais que j'aurais aimé préparer un mémoire par écrit et que j'aurais aimé avoir eu le temps de l'étudier et de vous l'exposer convenablement, mais c'était impossible.

Je sors d'une élection et, j'en suis sûr, les députés de la Chambre des communes comprendront ma situation. Je suis quelque peu désorienté. Mes dossiers renfermant les résul-

## [Text]

find myself somewhat nonplussed. My files containing my research data and all the things that I wished to speak to you today about are locked in my desk in Whitehorse and there is no possible way I could get those files in time.

However, I would like to discuss what the constitutional position of the Yukon Territory is in relation to the Dominion of Canada. I have done some research on this but, as I have said, my files are in Whitehorse. I have a little bit of information here and, if the Committee will agree, I would like to tell you what, judicially, the position of the Yukon Territory is. This is a decision made in 1962 by Hon. Justice Sissons. It was made on October 5 and, if you will bear with me I would like to read it:

The Yukon was established and set apart as the Yukon judicial district of the old Northwest Territories in 1897. The Northwest Territories was formed in 1870 when Ruperts Land in the Northwestern Territory were admitted into the union, pursuant to Section 146 of the BNA Act, 1867 and an address of the Senate and the House of Commons of Canada upon certain terms and conditions. In 1872, a form of government and administration was set up in the Northwest Territories which bore analogy to those which existed in the provinces, in accordance with the terms and conditions of the admission of the Territories into the union, with a Lieutenant Governor and a legislative assembly and an executive council responsible to the assembly.

I would ask you to bear in mind that there was a Lieutenant Governor at this point in time.

By the Yukon Territory Act, 1898, the Yukon judicial district of the Northwest Territories was constituted and declared to be a separate territory under the name of the Yukon Territory and reverted to colonial status.

I would also like you to recall this.

The Yukon is still a crown colony. The legislation and administration are controlled by the Dominion Government. There is no legislative assembly. The executive body and the legislative body are one and the same. The Council is to aid and advise the Commissioner. It is not a legislative assembly and is not responsible to any legislative assembly. I

## [Interpretation]

tats de mes recherches et tout ce dont voulais vous parler ici sont enfermés dans mon bureau à Whitehorse et il m'est impossible de me procurer ces documents en temps

Toutefois, j'aimerais étudier quelle est la situation au point de vue constitutionnel du Territoire du Yukon par rapport au Dominion du Canada. J'ai fait certaines recherches à ce sujet mais, comme je vous le dis, mes dossiers sont à Whitehorse. J'ai quelques renseignements ici et, si le Comité le veut bien, je vous exposerai ce qu'est du point de vue juridique la situation du Territoire du Yukon. Voici un jugement passé en 1962 par le juge Sissons. La date est 5 octobre et si vous l'acceptez, je vais vous le lire:

Le Yukon a été établi comme district judiciaire du Yukon distinct des anciens Territoires du Nord-Ouest en 1897. Les Territoires du Nord-Ouest avaient été formés en 1870 lorsque la terre de Rupert, dans le Territoire du Nord-Ouest, avait été mise dans l'union, en vertu de l'article 146 de la Loi de l'Acte d'Amérique du Nord britannique de 1867 ainsi qu'en vertu d'une adresse faite par le sénat et la Chambre des communes du Canada en ce qui concerne certaines clauses et conditions. En 1872, on a créé une sorte de gouvernement et d'administration dans les Territoires du Nord-Ouest fort semblable à ceux qui existaient dans les provinces, en vertu de certaines clauses et conditions de l'admission des Territoires au sein de l'union et ce gouvernement et cette administration comprenaient un lieutenant-gouverneur ainsi qu'une assemblée législative et un conseil exécutif responsable devant l'assemblée.

J'aimerais que vous vous souveniez par la suite que nous avions là un lieutenant-gouverneur.

Par l'Acte du Territoire du Yukon de 1898, le district judiciaire du Yukon des Territoires du Nord-Ouest a été créé et déclaré territoire distinct sous le nom de Territoire du Yukon et a repris le statut colonial.

J'aimerais aussi rappeler ce qui suit:

Le Yukon reste une colonie de la Couronne. Sa législation et son administration sont sous le contrôle du gouvernement fédéral. Il n'y a pas d'assemblée législative. Le corps exécutif et le conseil législatif sont fusionnés. Le Conseil est pour ordre d'aider et de conseiller le commissaire. Il ne s'agit pas d'une assemblée législative et ce Conseil n'a pas

te]

know of no government of the Yukon Territory distinct from the Commissioner or the Commissioner in Council, and the home government of the colony is the Government of Canada.

ties and gentlemen of the Senate and the House of Commons, this is the last judicial decision made on this matter to my knowledge. I think that, when we discuss where we are going in Canada and becoming Canadians, fulfilling our role in Canada, this should be decided at.

In other words, what I am trying to say is, is the Yukon? Everybody accepts it. It is clearly marked on the map. We are young. We are growing. We are dealing with a resource industry. But we really and truly do not know where we sit judicially. Judicially—this is the answer, the one I have just cited to

**Osler:** Mr. Chairman, would you give me a reference?

**Taylor:** I will be pleased to leave this to you. The reference is, a decision made by Hon. Mr. Justice Sissons, bearing the date of October 5, A.D., 1962.

**Gibson:** Which court?

**Taylor:** Again, all my material is kept in my desk in Whitehorse or I would be most pleased to give you this information.

**Osler:** A Northwest Territories court?

**Taylor:** Northwest Territories, correct.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sure your staff can get the full reference afterwards from Mr. Taylor.

**Taylor:** I would like to say this that we in the Yukon Territory are very concerned about being Canadians. We are Canadians. We live in close relationship with native peoples who are, of course, Americans. Among our native people, there has been a changing of the years from Alaska to Canada. It is really for our native people that boundaries do not exist at all. It is merely a line on the map.

Historically, I would suppose that we go back into the pre-Klondike Gold Rush days

### [Interprétation]

rendre compte de ses actes auprès d'une assemblée législative. Il n'y a pas, à ma connaissance. Il ne s'agit pas d'une assemblée du Yukon en dehors du commissaire ou du commissaire en Conseil, et le siège du gouvernement de la colonie est le gouvernement du Canada.

Mesdames et messieurs du Sénat et de la Chambre des communes, c'est ce qui constitue la dernière déclaration faite dans le domaine judiciaire à ce sujet. Je crois que, lorsque nous étudions l'avenir du Canada et des Canadiens et que nous étudions le rôle que nous devons jouer au Canada, il ne faut pas oublier ce que je viens de dire.

En d'autres termes, qu'est-ce que le Yukon? Tout le monde le reconnaît. Il s'agit d'un petit endroit sur la carte. Nous sommes jeunes, nous nous développons. Nous avons une industrie fondée sur les ressources. Mais nous ne savons pas, en fait, quelle est notre situation au point de vue judiciaire. Au point de vue judiciaire, notre situation est celle que je viens de vous indiquer.

**M. Osler:** Monsieur le président, pourriez-vous nous donner cette référence?

**M. Taylor:** Je serais heureux de vous la fournir. Il s'agit d'un jugement passé par l'hon. juge Sissons en date du 5 octobre 1962, après J.-C.

**M. Gibson:** De quel tribunal s'agit-il?

**M. Taylor:** A nouveau, je vous dirais que tous les documents se trouvent enfermés dans mon bureau à Whitehorse et, si j'en disposais, je ne serais que trop heureux de fournir ce renseignement.

**M. Osler:** S'agit-il d'un tribunal des Territoires du Nord-Ouest?

**M. Taylor:** Des Territoires du Nord-Ouest, c'est exact.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis sûr que notre personnel pourra se procurer toutes les références nécessaires auprès de M. Taylor après la séance.

**M. Taylor:** J'aimerais ajouter ceci, c'est que, dans le Territoire du Yukon, nous nous intéressons beaucoup à notre statut de Canadien. Nous avons des rapports très étroits avec les habitants de l'Alaska qui sont, naturellement, des Américains. Notre population autochtone se compose aussi de personnes qui sont venues de l'Alaska au cours des années et, en fait, pour nous, cette frontière n'existe pas. Il s'agit que d'un pointillé sur la carte.

D'un point de vue historique, je suppose que nous pouvons remonter aux jours anté-



## [Text]

and we see the development of the Yukon developing from that time. As stated in the document which I have just related to you, we have developed the Yukon Act, the Yukon came into being, and here, about seventy some odd years later, we still do not know where we sit in the scheme of things.

Last December, the members of your legislature here in the Yukon Territory went to Ottawa, and I know I met some of you personally on that occasion. We went down in conjunction with our Minister and in conjunction with our Prime Minister, and we sat down as best we could, as a bunch of country boys up here in the Yukon, and we sat down and we tried to explain what our problem was. We made our point.

We talked to both the House of Commons Committee and members of the House of Commons—I do not think we did have the opportunity to get together with any members of the Senate at that time. The Prime Minister listened and our Minister listened to the extent that we are embarking on a program theoretically of giving the Yukon responsible government. This is what the Yukon wants.

We want to enjoy the rights and responsibilities of a provincial citizen in the North. We do not want it overnight because we know this is not good but we would like a phased-program transitional period. We in the North, though we are not too many in numbers, feel that we should exercise the rights and responsibilities of the provincial citizen in Canada. It is my submission, Mr. Chairman, that, until this is done, Canada cannot be considered a free, democratic nation.

We have also one other problem I would like to briefly touch upon and that is our native problem. These people are kicked from pillar to post. I have run for election and I see what goes on. These people have gone to alcohol to get themselves out of their depression.

If you are going to have a good Canada, and if the Committee indeed is concerned about the welfare of Canadians and how to unite our nation,—and maybe we have a special problem here in the North—I think you must look at the native people of our country. They are virtually going down the drain with whisky and this is not right.

## [Interpretation]

nieurs à la ruée vers l'or du Klondike et nous pouvons suivre l'expansion du Yukon depuis cette époque. Comme indiqué dans le document, dont je viens de vous parler, il en est ainsi eu l'Acte du Yukon. Le Yukon a été créé et nous voici ici, après quelques 70 années, dans des situations où nous ne savons pas quel est notre statut.

En décembre dernier, les membres de votre corps législatif ici dans le Territoire du Yukon se sont rendus à Ottawa et je sais que j'ai rencontré personnellement certains d'entre vous à cette occasion. Avec notre ministre et avec notre premier ministre, nous avons discuté, tel un groupe de gens du pays ici dans le Yukon, et nous avons essayé d'expliquer quel était notre problème. Nous avons exposé notre situation.

Nous avons eu l'occasion de parler au Comité de la Chambre des communes et des députés, mais je ne crois pas que nous aient eu l'occasion de rencontrer des sénateurs à cette époque. Le premier ministre nous a écoutés et notre ministre nous a écoutés et nous avons exposé la façon dont nous nous lançons dans un programme ayant pour principe de donner au Yukon un gouvernement assumant ses responsabilités. C'est ce que veut le Yukon.

Nous voulons avoir les droits et les responsabilités d'un citoyen dans la province du Nord. Nous ne voulons pas obtenir ces droits d'un jour à l'autre car nous savons que ce serait néfaste mais nous voulons appliquer le programme d'une façon progressive pendant une période de transition. Nous, dans le Nord, bien que nous ne soyons pas nombreux, nous pensons que nous devons avoir les droits et les responsabilités de tout citoyen d'une province au Canada. Je prétends, monsieur le président, que jusqu'à ce qu'on en soit arrivé là, le Canada ne pourra pas se considérer comme une nation démocratique et libre.

Notre problème que je voudrais expliquer brièvement est celui auquel doit faire face notre population indigène. Ces gens sont victimes de Pierre à Paul; j'ai été candidat à l'élection et je sais ce qui se passe. Ces gens sont adonnés à l'alcoolisme car ils veulent oublier leurs déboires, leur découragement.

Si vous voulez que le Canada se respecte, si le présent Comité veut réellement le bien-être des Canadiens et l'unité de la nation—nous avons peut-être un problème bien spécial ici dans le Nord—je crois que vous devez vous pencher sur le problème des indigènes de notre pays. Ces derniers ne vivent littéralement dans le whisky et ce n'est pas juste.

[arte]

110

will also make a statement which I am prepared to back up. I feel that the Civil Service in the North is stronger than the elected representatives of the people and I make that statement with every consideration. I feel that somehow the Civil Service has become stronger than those who make these decisions, and I am speaking of the federal civil service as much as I am the territorial civil service.

These people need help and need it badly. I have tried, during my nine years in the legislature, to introduce to our system, our means of government, social education at the community level to help these people make this transition or, at least, to narrow the gap which is widening, so that they can live in dignity, live in good housing, and this type of thing. What we have done for these people is to give them welfare and just shelve the problem. This is not the answer.

I have asked for social education at the community level and this has not been obtainable from any government, territorial, federal or otherwise. These people need a hand. The young native people coming up are neither fish nor fowl. They are neither native people, for they do not know how to hunt or trap like their fathers did, nor are they able, for some reason, to fit into the white man's world. So I would like the Committee to give this some consideration when it considers the North and the role that the North plays in the development of our great nation.

Apart from that, I do desperately wish to make the point that the Yukon Territory is neither fish nor fowl at this moment, if this crucial decision by Justice Sissons be anywhere near correct—and certainly it is correct—there has been nothing to refute it, nothing to take its place.

If the Committee is to do a job for the opinion of Canada then it must give very, very heavy consideration to the position of the two territories in the North, that is north of the 60th parallel, which encompass better than 40 per cent of the land mass of Canada. I would ask that the Committee give this very heavy consideration and help both territories towards the day when we can have self-determination and enjoy the same provincial rights as any other citizen of Canada.

[Interprétation]

Je vais aussi vous faire une déclaration que je suis prêt à prouver. Je considère que la Fonction publique dans le Nord est plus forte que les représentants élus du peuple et je fais cette déclaration après mûre réflexion. Je pense que d'une certaine façon la Fonction publique est devenue plus puissante que les personnes qui prennent ces décisions et je parle de la Fonction publique fédérale autant que de la Fonction publique territoriale.

Ces gens ont besoin d'aide et en ont bien besoin. J'ai essayé, au cours des mes neuf années de travail au sein de la législature, d'instaurer dans notre système, dans nos moyens de gouvernement, une éducation sociale au niveau de la collectivité pour aider ces gens à réussir à traverser cette période de transition où, tout au moins, à rendre moins grand le fossé qui s'élargit afin de leur permettre de vivre dignement, dans de bons logements, et ainsi de suite. Tout ce que nous avons fait pour ces gens c'est de leur fournir du bien-être et nous avons oublié le problème. Ceci n'est pas la réponse.

J'ai voulu que l'on fasse de l'éducation sociale au niveau de la collectivité et aucun gouvernement qu'il soit territorial, fédéral ou autre n'a voulu le faire. Ces personnes ont besoin d'aide, les jeunes autochtones ne sont maintenant ni chair ni poisson. Ce ne sont pas non plus des autochtones car ils ne savent pas chasser ou piéger comme leur père et ils ne sont pas capables non plus, pour quelque raison, de s'intégrer au monde de l'homme blanc. Aussi, je voudrais que le présent comité tienne compte de ce problème dans son étude sur le Nord et sur le rôle que le Nord joue dans l'expansion de notre grande nation.

En outre, j'aimerais tellement faire comprendre que le Territoire du Yukon n'est ni chair ni poisson pour l'instant compte tenu de ce jugement fait par le juge Sissons qui, très certainement, est exact car rien ne l'a réfuté ou remplacé jusqu'ici.

Mais, si le présent comité veut travailler pour le bien du Dominion du Canada, alors il doit accorder une très haute priorité à cette situation des deux territoires du Nord, qui sont au nord du 60° parallèle et qui incluent plus de 40 p. 100 des terres du Canada. Par conséquent, j'attire l'attention du comité sur ce problème et je lui demande d'accorder à ce problème toute son attention et d'aider ces deux territoires à s'orienter vers la libre disposition d'eux-mêmes et d'aider leurs habitants à obtenir les mêmes droits provinciaux que tous les autres citoyens du Canada.

[Text]

I thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Taylor. Would the Committee members like to throw any questions at Mr. Taylor?

Mr. Osler first.

**Mr. Osler:** Mr. Taylor, native peoples in the different parts of Canada are all in different stages of either trouble or emergence from trouble, probably because of the length of time they have been exposed to white people and their corrupting influences. Do the native people in the Yukon have many capable, strong spokesmen and leaders as native people have in some areas?

**Mr. Taylor:** My answer to that question is, no, sir.

**Mr. Osler:** So, your answer to that is, no. You see no Cardinal or Courchene like we have in Manitoba, or anyone like that?

**Mr. Taylor:** No, sir. The situation here is very unique.

**Mr. Osler:** Who do you think should be leading this social education—a concept with which I agree—who should be doing this? The white people would have to be awfully good and awfully knowledgeable to be able to take them by the hand and lead them in the right direction, and develop their confidence as well.

**Mr. Taylor:** Sir, in my opinion the answer to the question you are asking is this. The people best equipped to deal with the problem are the people who understand it and that, in this case, would be the Government of the Yukon Territory. However, we must first resolve the problem of having the Government of the Yukon Territory governed by the people rather than a bureaucracy. That is the way we could cope with that problem, I think.

**Mr. Osler:** It has not worked that way in most places. The Indians themselves have been as resentful, if not more resentful, of the provincial authorities than they have of the federal, and it does appear that, where this problem is showing real signs of being solved, it is the Indians themselves who are solving it. We have lots of kids here who are going to be capable of solving it but their older brothers and their fathers and mothers cannot wait that long. Hopefully somebody can help them before these kids are grown up.

[Interpretation]

Je vous remercie beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Taylor, monsieur Taylor. Est-ce qu'il y a des membres du comité qui veulent poser des questions à M. Taylor?

Monsieur Osler a la parole en premier lieu.

**M. Osler:** Monsieur Taylor, les indigènes dans les différentes parties du Canada trouvent dans des situations où ils sont encore en difficulté ou dans des situations où ils viennent de sortir de difficultés, probablement parce qu'ils ont été exposés aux blancs et à leur influence corruptrice. Est-ce que les indigènes du Yukon ont beaucoup de chefs, de porte-parole de valeur comme certains indigènes dans certaines régions?

**M. Taylor:** Ma réponse à cette question est non, monsieur.

**M. Osler:** Vous dites donc non. Vous constatez l'existence d'aucun Cardinal ou Courchene comme nous avons au Manitoba ou des personnes de ce genre?

**M. Taylor:** Non, monsieur. La situation est unique.

**M. Osler:** Qui pensez-vous devrait prendre la tête du mouvement de l'éducation sociale, le principe avec lequel vous êtes d'accord—devrait s'occuper de ce problème? Ce semble difficile pour les blancs de prendre les indigènes par la main et de les conduire dans la bonne direction et d'obtenir aussi la confiance.

**M. Taylor:** Monsieur, voici ma réponse: les gens les mieux qualifiés pour trouver une solution au problème ce sont les gens qui comprennent le problème et essaient, dans le présent cas, le gouvernement du Territoire du Yukon. Toutefois, il faut tout d'abord que le gouvernement du Territoire du Yukon soit administré par le peuple plutôt que par la bureaucratie. C'est la façon dont on pourrait trouver une solution à ce problème, je le crois.

**M. Osler:** Dans la plupart des endroits où l'on a essayé de procéder n'a pas réussi. Les Indiens eux-mêmes ont été plus irrités par les autorités provinciales que par celles du gouvernement fédéral et il semble que, là où le problème semble sur la bonne voie de trouver une solution c'est dans les cas où les Indiens eux-mêmes s'occupent de lui trouver une solution. Il y a une quantité de jeunes ici qui seront capables de résoudre ce problème mais leurs frères plus âgés et leurs parents ne peuvent attendre aussi longtemps. Il y a l'espoir que quelqu'un puisse les aider avant que les jeunes ne soient devenus grands.



texte]

**Mr. Taylor:** Sir, I must also comment that I cannot solve the problem 3,000 miles away, either.

**Mr. Osler:** No? Right.

That is all, thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Allmand is next.

**Mr. Allmand:** Mr. Taylor, I just wanted to make some comments about the judgment that you referred to. I briefly heard about it the other night when we first came to Yukon and I was surprised to hear it. Of course, it is very difficult to discuss a court decision unless we have read it.

For example, from what you have told us, I do not know whether the principal issue of the case was the constitutional status or whether the remarks by the judge were merely an *obiter dictum*, whether it was a criminal case or a criminal case or an administrative case, also whether it was an appealable case or was ever taken to appeal. So, it is difficult for us to know exactly what that case is; but this Committee will have to get the facts and examine it.

If it is correct, what you suggest or what some of the other people suggested and have told me about it, it would mean that almost everything that is done up here is illegal, including probably your own status on the Council. This leads me to think that probably it is not or it might have been questioned some time ago. However, I cannot make a judgment on that but I promise you that we will dig into it and, if it is correct, we will have to tighten it out pretty quickly. You have to know where you are going.

**Mr. Taylor:** I wonder, Mr. Chairman, if I might be permitted to draw the attention of the members of the Committee to, and to take from—this is another thing which is placed in my desk but through the good offices of somebody locally, I borrowed this—section 3 of Article 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

**Mr. Allmand:** On what page is this?

[Interprétation]

**M. Taylor:** Monsieur, je pourrais aussi dire que vous ne pouvez résoudre un problème lorsque vous vous trouvez à 3,000 milles de là.

**M. Osler:** Non? C'est bien.

C'est tout, merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur Taylor, j'aimerais simplement faire quelques commentaires au sujet du jugement dont vous avez parlé. J'en ai entendu un peu parler l'autre soir lorsque nous sommes arrivés au Yukon et j'ai été surpris. Naturellement, il est fort difficile de discuter d'un jugement pris par un tribunal à moins de l'avoir lu.

Par exemple, d'après ce que vous nous avez dit, je ne sais pas si la principale question en cause était le statut constitutionnel ou si les remarques faites par le juge constituaient simplement des avis incidemment exprimés sur un point de droit et n'ayant pas force de précédent, s'il s'agissait d'une cause au civil ou au criminel ou d'une cause administrative; de même je ne sais pas s'il s'agit d'une cause où on pouvait faire appel ou s'il s'agit d'une cause où on avait interjeté appel. Par conséquent, il est de toute façon difficile pour nous de savoir exactement ce que cette cause signifie mais il faudra que le présent comité l'examine.

Si cette cause est exacte, si ce jugement est exact, ce que vous nous dites ou ce que certaines autres personnes nous ont dit et m'ont dit indiquerait alors que presque tout ce que nous faisons ici est illégal, y compris probablement votre propre statut auprès du Conseil. Ceci me porte à croire qu'il doit y avoir erreur ou que l'on aurait soulevé ces objections il y a bien longtemps. Toutefois, je ne puis passer de jugement à ce sujet mais je vous promets que nous allons approfondir cette question et, si nous trouvons qu'il n'y a pas eu erreur, il va falloir que nous redressions la situation bien vite. Il vous faut savoir vers où vous vous dirigez.

**M. Taylor:** Je me demande, monsieur le président, si vous voudriez me permettre d'attirer l'attention des membres du comité sur, et de citer—voici un autre élément qui est enfermé dans mon bureau mais grâce à l'amabilité de quelqu'un sur place, j'ai pu emprunter ce document—le paragraphe 3 de l'article 1 de l'Engagement international concernant les droits civils et politiques.

**M. Allmand:** A quelle page ceci se trouve-t-il?

[Text]

**Mr. Taylor:** On page 117. I would draw the attention of the members of the Committee to Section 3:

The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self Governing and Trust Territories...

which we, I assume, must be, if we ever figure this out,

...shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.

Canada is a signatory to this particular covenant.

**Mr. Allmand:** I am also familiar with that covenant since I am on the External Affairs Committee of the House of Commons. While I would agree with the principles in that, the types of things they have dealt with in the past have not been the type of territory such as the Yukon is. Anyway, we would never hope to put you in a situation where you would have to appeal to that. I would hope that we would set out some blueprint for a change such as you and the other witnesses have suggested.

**Mr. Taylor:** I am merely drawing this to your attention.

**Mr. Allmand:** That is right. Canada signed that treaty and we fully support it, and for this reason, I would hope that the Canadian Parliament would set out some time table for constitutional development of the Yukon and the Northwest to a more provincial status or provincial status.

Thank you. That is all I wanted to say.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** Thank you, Mr. Chairman.

I am wondering about the proposals that the federal government have put forward with respect to the Canadian Charter of Human Rights dealing with entrenched rights in the constitution, that is, providing written guarantees in the constitution which protect basic human rights dealing particularly with prohibited areas of discrimination. These are found on page 25 of the document entitled the Canadian Charter of Human Rights.

[Interpretation]

**M. Taylor:** A la page 117. J'aimerais attirer l'attention des membres du comité sur le paragraphe 3:

Les États qui sont parties au présent engagement, y compris ceux qui sont responsables de l'administration des Territoires qui ne sont pas autonomes et Territoires sous mandat...

ce qui serait notre cas, je suppose,

...devront promouvoir l'établissement du droit à l'autodétermination et devront respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte des Nations-Unies.

Le Canada a signé cet engagement question.

**M. Allmand:** Je connais cet accord car j'ai fait partie du comité des Affaires extérieures de la Chambre des communes. Bien que nous sois d'accord avec les principes impliqués, les questions qui avaient été traitées dans le passé n'étaient pas du genre de celle qui pose pour un territoire tel que le Yukon. De toute façon, nous ne voudrions jamais vous mettre dans une situation où vous devriez recourir à ces dispositions. J'espère que nous serons en mesure d'établir quelque schéma de projet de changement tel que vous et les autres témoins l'avez préconisé.

**M. Taylor:** Je porte simplement ceci à votre attention.

**M. Allmand:** C'est bien. Le Canada a signé ce traité et nous sommes entièrement en faveur et pour cette raison, j'ai le droit d'espérer que le Parlement canadien établisse quelque programme pour permettre des changements constitutionnels dans le Yukon et permettre aux Territoires du Nord-ouest d'accéder à un statut plus dans le genre du statut provincial.

Merci. C'est tout ce que je voulais dire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Merci, monsieur le président.

Je me pose des questions au sujet des propositions qu'a présentées le gouvernement fédéral en rapport avec la Charte canadienne des droits de l'homme qui traite des droits solidement établis dans la Constitution, c'est-à-dire de ces droits qui fournissent des garanties écrites dans le cas de la Constitution et qui protègent les droits fondamentaux de l'homme particulièrement dans les domaines de l'interdiction de la discrimination.

te]

o not think I should read them all but I wish to quote, particularly number (v), Clause (b):

(v) use of public accommodation, facilities and services;

(vi) contracting with public agencies;

(vii) acquiring of property and interests in property.

dealing with those three, would the going into the constitution and local government of these human liberties and help the native people of this area? If the courts here that could enforce this?

**Taylor:** This, of course, could be an answer but it is not the total answer.

**Gibson:** I realize it is not the total answer.

**Taylor:** First of all, you must revert to what we were initially talking about. You must have a structure. You have to have a foundation, a skeleton, upon which you put flesh. If this can be achieved then I would agree with what you suggest.

in Canada, in relation to the native people and also in relation to dealing with the courts, have always been trying to put flesh on a skeleton which does not exist, and I think we have to have the foundation first.

**Gibson:** Personally, I agree with almost everything you have said today and I want to compliment you on the fine presentation you have made.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I have Messrs Nielsen, Rowland, Dinsdale and McQuaid.

Mr. Nielsen.

**Mr. Nielsen:** First, Mr. Chairman, to you and the Committee members and to the witnesses. I would like to apologize for being late. I am addressing commitments outside the hall.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We introduced you in your absence, Mr. Nielsen.

[Interprétation]

peut les trouver à la page 25 du document intitulé La Charte canadienne des droits de l'homme.

Je ne crois pas que je devrai les lire tous mais je voudrais citer particulièrement le numéro (v) de l'article b)

(v) l'utilisation des logements publics, des installations et des services publics;

(vi) les contrats passés avec des organismes publics;

(vii) l'acquisition de propriété et d'intérêts dans la propriété.

Pour traiter seulement un de ces trois que je viens de citer, est-ce que le fait d'inscrire dans la Constitution et de faire appliquer localement ces droits et libertés humaines pourrait aider les indigènes de cette région? En supposant que vous ayez des tribunaux qui pourraient les faire respecter?

**M. Taylor:** Cette façon de procéder, naturellement, pourrait constituer une réponse mais ce n'est pas la réponse à tout le problème.

**M. Gibson:** Je m'en rends compte.

**M. Taylor:** Tout d'abord, il vous faut revenir à ceux dont nous parlions à l'origine. Il nous faut établir une structure. Il vous faut une base, une armature, qui vous permettent de mettre quelque chose autour. Si ceci peut être accompli alors je suis d'accord avec l'application de ce que vous préconisez.

Nous, au Canada, dans le cas des indigènes et aussi lorsque nous traitons du Nord, nous avons toujours essayé de mettre de la chair sur un squelette qui n'existe pas, et je crois qu'il nous faut tout d'abord une fondation.

**M. Gibson:** Personnellement, je suis d'accord avec à peu près tout ce que vous avez dit aujourd'hui et je veux vous féliciter pour l'excellent exposé que vous nous avez présenté.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'ai maintenant sur ma liste les noms de MM. Nielsen, Rowland, Dinsdale et McQuaid.

Monsieur Nielsen.

**M. Nielsen:** Premièrement, monsieur le président, j'aimerais m'excuser auprès de vous et auprès des membres du comité et auprès du témoin d'être arrivé en retard. J'avais des engagements urgents qui me tenaient à l'extérieur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Nielsen, nous vous avons présenté en votre absence.



[Text]

**Mr. Nielsen:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Taylor, you will recall that some seven years ago the Yukon Progressive Conservative Association passed a resolution at their convention at that time setting forth in some detail a blueprint for autonomy. You will recall also that, a few years later, it was followed by a resolution of the Yukon Liberal Association to the same effect. So we have the two federal political organizations in the Yukon in agreement with respect to the blueprint for constitutional reform that we desire in the Yukon.

I am sure that you will recall also because you served on the two sessions of Council that, in two successive sessions, the members of the Territorial Council were unanimous in adopting pretty well the same resolution. I think the resolution was called Resolution 41. That resolution, in fact all three, the Liberal resolution, the Conservative resolution and the Council resolution, have been placed on the records of the House of Commons and *Hansard* by myself on more than one occasion, and on the records of the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development.

It calls for an increase in the size of the Council to 15 members and, once the majority has been elected, from that majority the selection of five, in effect, cabinet portfolios, the selection to be made by the Council, the elected representatives of the people. They also recommended that the responsibility that should be transferred would be in the fields of education, health and welfare, municipal affairs, justice and corrections, and in public works, in the Yukon.

Parliament recently passed amendments to the Yukon Act which did not have the effective increase in the Council. It remains at seven elected members. But not embodied in the Act was a ministerial comment by Mr. Chrétien that it was his intention to set up an executive committee comprised of the Commissioner and his two executive assistants, both appointed by the Department, and all three, civil servants. The Minister declared his intention in the House of Commons to invite—and incidentally the final form of that design was subject to an amendment because initially the intention was that the Minister would request the Commissioner to recommend these appointments—and has now agreed to ask the Council to select two of

[Interpretation]

**M. Nielsen:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Taylor, vous vous rappelez qu'il y a peut-être quelque 7 ans l'Association conservatrice-progressiste du Yukon avait adopté une résolution lors de leur congrès indiquant un programme d'autonomie. Vous vous souviendrez aussi, quelques années plus tard, cette résolution a été suivie d'une autre résolution de l'Association libérale du Yukon ayant le même objectif. Par conséquent, les deux organisations politiques fédérales du Yukon sont d'accord en ce qui concerne ce projet de réforme constitutionnelle que nous désirons voir réaliser dans le Yukon.

Je suis sûr que vous vous souvenez aussi, puisque vous avez travaillé lors de deux sessions du Conseil que, au cours de deux sessions successives, les membres du Conseil territorial étaient unanimes lors de l'adoption d'une résolution fort semblable. Je crois que cette résolution était nommée Résolution 41. Cette résolution, en fait toutes les trois résolutions, celle des libéraux, celle des conservateurs et du Conseil ont été consignées dans les procès-verbaux de la Chambre des communes et dans le *Hansard* sur mes ordres à plus d'une occasion, et dans les procès-verbaux du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Canada.

Ces revendications consistent à demander ce que le nombre de membres du Conseil territorial soit porté à 15 et que lorsque la majorité sera élue, on choisisse parmi celle-ci cinq membres du Conseil. En fait, on choisisse des portefeuilles de ministères, ce choix étant fait par le Conseil, composé des représentants élus du peuple. On a aussi recommandé que l'on transfère les responsabilités dans les domaines de l'éducation, de la santé et du bien-être, dans ceux des affaires municipales, de la justice et des corrections, de la réforme ainsi que dans le domaine des travaux publics, au sein du Yukon.

Le Parlement a récemment adopté des modifications à l'Acte du Yukon qui n'ont abouti à l'accroissement de l'augmentation du nombre de membres du Conseil. Ce dernier nombre est resté à sept membres élus. Mais, bien que n'étant pas incorporé dans l'Acte, M. Chrétien avait fait un commentaire ministériel indiquant son intention d'établir un comité exécutif comprenant le commissaire et ses deux adjoints exécutifs, tous les deux nommés par le ministre et tous les trois étant des fonctionnaires. Le ministre a indiqué à la Chambre des communes qu'il avait l'intention de modifier—et, ce projet sous sa dernière version a été sujet à modification car, à l'origine, le ministre avait l'intention de demander au commissaire de recommander ces nom-

te]

number to take over the portfolios, so-called, of education and health and welfare.

having regard to the fact that the majority of the so-called executive committee will be servants, and having regard to the fact that these appointments, so-called, of the two councillors will be at ministerial pleasure, do you feel that this is adequate reform? Do you feel that it would be more appropriate and more real in terms of reform if the Council were to have the majority on that executive committee, and do you feel that it is time—or that the time has passed—that the federal government should comply with the legitimate wishes of the people of the Yukon expressed in those resolutions of both federal parties and the Council?

Have those questions first and then I have for two others, Mr. Chairman.

**M. Taylor:** In answer to this series of questions, I can say this first, in reply to your question as to whether I feel that this is adequate. No, I do not think it is adequate. However, I think it is good that something is being done. We are heading down the road towards self-determination.

I think it is inadequate because, even today, we consider this so-called stage in the self-development of the Yukon Territory, from the legislative point of view we are really not getting to a cabinet form of government. As I understand it, the true position at the moment represents two more executive assistants to the Commissioner which could be provided in the Civil Service. So I must agree with you there.

However, I would like to qualify this because I do see a little politics enter into this. I would like to qualify this and say to the members of the Committee that at least it is a start. I would also like to say that the Commissioner of the Yukon Territory, in consultation with other representatives of the Government, are now in Ottawa currently having discussions with our Minister and no doubt with other officials of Cabinet.

No doubt they will be discussing this, but the only way that this experiment will work

### [Interprétation]

tions—et a maintenant accepté d'inviter le Conseil à choisir deux de ses membres pour recevoir des portefeuilles, désignés comme portefeuille de l'éducation et de la santé et du bien-être.

Du fait que la majorité de ce comité exécutif ainsi désigné seront des fonctionnaires, et du fait que ces nominations, ainsi désignées, de deux conseillers seront faites selon le bon plaisir du ministre, est-ce que vous croyez qu'il y a là dans ces mesures une réforme qui soit satisfaisante? Est-ce que vous pensez qu'il serait plus approprié et plus effectif que la réforme du Conseil consiste à obtenir la majorité dans ce comité exécutif et est-ce que vous pensez qu'il est temps maintenant—ou qu'il est trop tard—pour que le gouvernement fédéral accède aux désirs légitimes des gens du Yukon tels que ces derniers ont été exprimés dans ces résolutions tant des partis du gouvernement fédéral que du Conseil?

Voici donc tout d'abord ces questions et puis, j'en aura encore une ou deux à poser, monsieur le président.

**M. Taylor:** Pour répondre à cette série de questions, tout d'abord pour répondre à la question quant à savoir si cette mesure est satisfaisante; je dirai que non. Toutefois, je pense qu'il est bon que quelque chose soit fait. Nous nous acheminons vers l'autodétermination.

Je crois que cette mesure n'est pas satisfaisante car, même de nos jours, lorsque nous étudions cette étape ainsi désignée de la voie qui mène à la libre disposition de soi-même à l'autonomie du Territoire du Yukon, d'un point de vue législatif, nous ne nous acheminons pas, en fait, vers un gouvernement sous forme de cabinet. Si je le comprends bien, actuellement, la situation exacte consiste à avoir deux adjoints exécutifs en plus du commissaire qui pourraient venir du Service civil. Par conséquent, je suis d'accord, je suis d'accord là avec vous.

Toutefois, je voudrais atténuer un peu cette impression car j'entrevois un peu de politique dans cette situation. Je voudrais dire aux membres du comité qu'il y a tout au moins là un début; je voudrais aussi dire que le commissaire du Territoire du Yukon ainsi que d'autres représentants du Gouvernement, se trouvent actuellement à Ottawa et discutent de ces questions avec notre ministre et, sans aucun doute, avec d'autres personnages officiels du Cabinet.

Il n'y a pas de doute que cette situation sera étudiée mais la seule façon dont cette

[Text]

at all will be if you give cabinet status to these two people.

I have forgotten the other questions, Mr. Chairman.

**Mr. Nielsen:** I think you have covered the field.

Do you feel, as an elected representative of the people of this constituency and a member elect of the Yukon Territorial Council, that an invitation should have been made to the members elect to select from their number one or two members to accompany the bureaucrats to Ottawa in order to discuss how the so-called executive committee is going to be working or do you feel that the Minister and his civil servants should design the Committee and clothe it with responsibilities without reference to the members of Council, as apparently is happening?

**Mr. Taylor:** Let me put it this way. I do not think that the Yukon Council nor the Northwest Territorial Council for that matter should travel to Ottawa more often than they have to. When we start looking for provincial rights and responsibilities, we should ask Ottawa to come to visit us once in a while, as the Committee is today. They have come to the Yukon, they have come to a little place like Watson Lake to find out what the citizens think about Canada. Here, we said is what Ottawa should be doing for the Yukon. We should not be running to Ottawa every minute.

**Mr. Nielsen:** Yes, but you missed the crux of my question. I am sure you did not do it intentionally. Do you feel that the Minister and his civil servants should be consulting with members elect of the Council in order to design and clothe this Committee with powers?

**Mr. Taylor:** I might say that they are, if it makes you feel any better.

**Mr. Nielsen:** Well, this is news to me. Are you telling us, as members of this Committee, that the Minister—because I very much doubt this, I am not doubting your words mind you—is in correspondence with you and the other members elect on the Council with respect to the designing of this executive committee and the responsibilities that are going to attach to the two appointments?

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman and Mr. Nielsen, I did not come here to politic but I can say

[Interpretation]

expérience réussira sera de permettre que deux personnes obtiennent le statut cabinet.

J'ai oublié quelles étaient les autres questions, monsieur le président.

**Mr. Nielsen:** Je crois que vous avez traité toute la question.

Est-ce que vous pensez, en qualité de représentant élu du peuple pour votre circonscription électorale et en qualité de membre auprès du Conseil territorial du Yukon, l'on aurait dû inviter les membres qui avaient été élus à choisir parmi eux un ou deux membres qui accompagneraient les bureaucrates à Ottawa afin de discuter de la façon dont le comité exécutif ainsi désigné fonctionnera—est-ce que vous pensez que le ministre et les fonctionnaires devraient nommer le comité le nantir de responsabilités sans que l'on consulte les membres du Conseil, comme c'est apparemment le cas?

**Mr. Taylor:** Posons le problème de cette façon: Je ne crois pas que le Conseil Yukon ni le Conseil territorial du Nord-Ouest devraient se rendre à Ottawa, à ce sujet, souvent qu'ils ne le doivent. Nous commençons à nous inquiéter de savoir si nous aurons des droits et des responsabilités provinciales, nous devrions demander à Ottawa de venir nous rendre visite de temps à autre, c'est le cas du comité aujourd'hui. Il s'est rendu au Yukon, il s'est rendu dans un endroit comme Watson Lake afin de se rendre compte de ce que les citoyens pensent au Canada. Ici, nous disons que c'est ce que l'Ottawa devrait faire pour le Yukon. Nous ne devrions pas courir à Ottawa toutes les minutes.

**Mr. Nielsen:** Oui, mais vous n'avez pas dit l'essentiel de ma question. Je suis certain que vous ne l'avez pas fait intentionnellement. Est-ce que vous pensez que le ministre et les fonctionnaires devraient consulter les membres élus du Conseil lorsqu'il s'agit d'établir ce comité et de le nantir de pouvoirs?

**Mr. Taylor:** Je pourrais dire que c'est ce qu'ils font, si cela peut vous faire plaisir.

**Mr. Nielsen:** Voilà quelque chose de nouveau. Nous direz-vous en somme, à titre de membre du présent comité, que le ministre, car j'en doute fort—correspond avec vous avec les autres membres élus du Conseil à l'égard de l'élaboration de ce Comité exécutif et des responsabilités qui seront assignées à ce sujet de ces deux nominations?

**Mr. Taylor:** Monsieur le président et monsieur Nielsen, je ne suis pas venu ici pour



[e]

that the Council was elected on September. The Council will not be sworn in certainly until after the official count of the ballot which has yet to happen. As a new councillor, I am in no position to answer such a question. Were I an incumbent member, I would be able to say something.

As far as consultation with the Minister is concerned, it is pretty difficult for somebody who has just got himself elected to know all the people, and to have the background on consultation and all this sort of thing. Until the people are sworn into this office, it is pretty difficult to answer the question that was asked.

**M. Nielsen:** I see. There are two inferences that have been left, Mr. Chairman, and I would like to clarify them. I am sure Mr. Taylor appreciates the fact that this is an official report of this Committee and the reports of the Committee are going to be published on the basis of the recorded evidence that is heard here today.

The first inference that I want to clear up immediately is that when I am sitting on this or any other Committee in the House of Commons I do not politic. The second inference that I want to ask Mr. Taylor to clarify, because I think it is important to know, is that all Committee members fully, whether or not he has any personal knowledge of the Minister communicating with any other members elect on Council with respect to this private committee because, if he is, I think it is a great thing. If he is not, I do not think it is a great thing. It is pretty bad.

**M. Taylor:** We are getting into an Eaton's or Simpsons business here, but I might say that the Minister has been in consultation with some members of the old Council and, I am not sure, with some of the new.

**M. Nielsen:** I am not suggesting in my last question to Mr. Taylor any further career for a private members' bill which I introduced in the House of Commons and which would have the fate of most private members' bills would have, if passed, created a Senate representation for the Yukon and for the Northwest Territories by adding one member to each territory. Assuming that there is no objection of the Senate, would you advocate the passage of such legislation which would

### [Interprétation]

faire de la politique mais je puis déclarer ceci: c'est que le Conseil a été élu le 8 septembre. Le Conseil ne sera pas assermenté très certainement avant que l'on ait fait le décompte officiel des votes, ce qui n'a pas encore été fait. A titre de nouveau conseiller, je ne puis répondre à cette question. Si j'étais un membre en bonne et due forme, je pourrais dire quelque chose à ce sujet. Peut-être.

En ce qui concerne les consultations avec le ministre, il est plutôt difficile pour quelqu'un qui vient d'être élu comme moi-même de connaître toutes ces personnes et d'être au courant de la question des consultations et de toutes ces autres choses. Jusqu'à ce que les personnes aient prêté serment d'office, il est plutôt difficile de répondre à votre question.

**M. Nielsen:** Je vois. Il y a deux allusions auxquelles nous n'avons pas répondu, monsieur le président, et j'aimerais les préciser. Je suis sûr que M. Taylor se rendra compte qu'il s'agit ici d'une réunion officielle du présent comité et que ces comptes-rendus du comité seront publiés en fonction des témoignages qui sont déposés ici aujourd'hui.

La première allusion au sujet de laquelle je voudrais clarifier les choses tout de suite c'est que lorsque je siége dans le présent comité ou dans tout autre comité de la Chambre des communes, je ne fais pas de politique. La deuxième allusion au sujet de laquelle je voudrais demander à M. Taylor d'éclaircir les choses, car je crois qu'il est important de renseigner complètement tous les membres du Comité, c'est celle qui a rapport au fait de savoir si M. Taylor a oui ou non eu personnellement connaissance de ce que le ministre a communiqué avec l'un des membres élus au Conseil, au sujet de ce comité exécutif car, si cela a eu lieu, ce serait quelque chose de très important. Et si cela n'a pas eu lieu, c'est bien malheureux.

**M. Taylor:** Nous en arrivons à des affaires commerciales ici, mais je dirais que le ministre a consulté certains des membres de l'ancien conseil et sans aucun doute certains des membres du nouveau conseil.

**M. Nielsen:** Je ne prétends pas, dans ma dernière question, posée à M. Taylor, lui offrir un avenir. Le bill privé que j'ai présenté comme député à la Chambre des communes et qui a subi le sort que subissent la plupart des bills de ce genre, aurait, s'il avait été adopté, créé une représentation au Sénat en faveur du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest par l'obtention d'un député par territoire. En assumant qu'aucune réforme ne soit faite du Sénat, est-ce que vous seriez en faveur de

[Text]

permit Senate representation for the Yukon and Northwest Territories as an interim measure.

**Mr. Taylor:** I would wholeheartedly agree and I would say only this. It is a pity that when your government was in power that this was not done.

**Mr. Nielsen:** This is quite right. I have expressed the same sympathy to this Committee before.

The last question that I have for Mr. Taylor, Mr. Chairman, concerns an odious section of the Yukon Act. For members not familiar with the provisions of the Yukon Act, it is Section 24. This section prohibits members of the Territorial Council from introducing any measures which would have the effect of spending money. The Senate members here are fully familiar with that prohibition in their powers. An attempt was made to have that section removed during the recent debate on the amendments to the Yukon Act which was defeated notwithstanding the fact that it was recommended by the Standing Committee on Northern Affairs unanimously. Would your view be to urge the federal government to consider immediately a further amendment to the Yukon Act which would have the effect of repealing that section thus permitting members of Council to spend the tax dollar they are required to raise by Ottawa.

**Mr. Taylor:** Sir, the question you ask is a very good one, and a very solid one. We want this right and other provincial-type rights. This is exactly what you are saying, sir. I am not prepared to embarrass the federal government to achieve this. We should be complimenting each other rather than trying attempting to embarrass each other. If we are to make a real strong firm Canada for these youngsters out here and everybody else because they are the ones that are going to have to take the reins of whatever we leave them, then we should be working together. The answer to your question lies in the development of responsible government in the Yukon Territory. You know the answer as well as I do.

**Mr. Nielsen:** Yes, but I want this on record. I take it therefore your answer is that we should urge and you urge the federal government to immediately repeal this section. Is that right?

[Interpretation]

l'adoption d'une telle législation qui permettrait une représentation auprès du Sénat le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest titre de mesure provisoire.

**M. Taylor:** Je serais entièrement d'accord avec ce point de vue et j'ajouterais simplement ceci: c'est dommage que lorsque votre gouvernement avait le pouvoir que ceci n'ait pas fait.

**M. Nielsen:** C'est vrai. J'ai déjà exprimé le même avis auprès du présent Comité.

La dernière question que je voudrais poser à M. Taylor, monsieur le président, a trait à un article détestable de l'Acte du Yukon. Pour les députés qui ne connaissent pas les dispositions de l'Acte du Yukon, il s'agit de l'article 24. Cet article interdit aux membres du Conseil territorial de présenter une mesure à l'effet de dépenser de l'argent. Les sénateurs ici connaissent bien cette disposition. On a tenté de faire disparaître cet article au cours des récents débats qui ont eu lieu à l'unanimité. Est-ce que vous seriez d'accord sur le sujet des modifications apportées à l'Acte du Yukon mais on n'a pas retenu cette modification malgré le fait qu'elle avait été recommandée par le Comité permanent des affaires du Nord à l'unanimité. Est-ce que vous seriez d'accord qu'il faudrait presser le gouvernement fédéral pour que ce dernier étudie immédiatement la possibilité d'apporter une autre modification à la Loi sur le Yukon? Modification qui aurait pour effet de révoquer cet article et de permettre ainsi aux membres du Conseil territorial de dépenser l'argent qu'Ottawa leur permet de percevoir.

**M. Taylor:** Monsieur, voilà une question très pertinente. Nous voulons avoir ce droit et d'autres droits du genre provincial. C'est exactement ce que vous dites, monsieur. Je suis prêt à ennuyer le gouvernement fédéral jusqu'à ce qu'il procède ainsi. Nous devons nous complimenter plutôt que d'essayer de nous gêner mutuellement. Si nous voulons que le Canada soit un pays puissant pour les jeunes et pour tout le monde car c'est eux qui reprendront le gouvernement, alors ils devraient travailler ensemble. La réponse à votre question se trouve dans la mise au point d'un gouvernement assumant ses responsabilités dans le territoire du Yukon. Vous connaissez la réponse aussi bien que moi.

**M. Nielsen:** Oui, mais je voudrais que cette question soit consignée au procès-verbal. Par conséquent, je crois comprendre que votre réponse est que nous devrions exhorter le gouvernement fédéral à révoquer immédiatement cet article. Est-ce exact?

te]  
M. Taylor: The record is clear.

M. Nielsen: Thank you.

Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have five other members to call on but I wonder if anyone in the audience would like to make a comment at this stage.

Would any of the young ladies like to ask questions now. The microphone is right here. We can bring it right to you.

I will go on to the next member of Parliament and give you another chance in a few moments when you have seen us in action for a longer.

The next member is Mr. Rowland.

M. Rowland: Mr. Taylor, could you elaborate further on the desire for provincial government for the Yukon. You have indicated that it would be an orderly process that should take place over a period of time. Are you indicating that it be a phased process based upon technical considerations that it is better to take a period of time to gear up local government institutions and so forth. Or, are you impressed by the partial validity of some of the arguments which we have heard the other day use against the granting of political status to the Yukon. I can mention three or four of them that you could address yourself to your remarks.

I have heard that if the Yukon became a province that there is a danger the legislature of such a province could fall quickly under domination of one or two or three large private enterprises because of its small population and relatively narrow economic base. That was one argument I have heard against it.

Another is that there the necessary local government is not available nor are there local people acquainted with modern technology to manage a provincial government.

Another one I have heard is that the tax resources of the Yukon Territory are not at present sufficient to support a provincial government.

Would you like you to comment on those and also indicate to us if you have in your own mind any sort of reasonable time span which

[Interprétation]

M. Taylor: Ceci est exact et clair.

M. Nielsen: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'aurais cinq autres députés à qui je voudrais donner la parole, mais je me demande s'il y a des personnes dans l'auditoire qui voudraient apporter des commentaires ici.

Y a-t-il des dames qui voudraient poser des questions maintenant? Le microphone se trouve ici. Nous pouvons vous l'apporter.

Nous allons passer la parole au prochain député, et nous vous fournirons une autre occasion de parler dans quelques instants lorsque vous nous aurez vu à l'œuvre plus longuement.

Le prochain député est M. Rowland.

M. Rowland: Monsieur Taylor, pourriez-vous nous donner plus de précision au sujet de ce désir qu'a le Yukon d'obtenir le statut provincial? Vous nous avez indiqué qu'il s'agissait d'un processus se faisant dans l'ordre et sur une certaine période de temps. Est-ce que vous préconisez que le processus soit mis en application progressivement, qu'il passera par des stades, en vous basant des considérations uniquement techniques; soit qu'il faudrait une certaine période de temps pour moderniser les institutions gouvernementales locales, et aussi de suite? Ou croyez-vous que certaines raisons invoquées par le Sud pour refuser d'octroyer le statut politique au Yukon sont partiellement valables? Je pourrais vous en citer trois ou quatre.

Nous avons entendu dire que, si le Yukon devenait une province, il y a danger que la législature d'une telle province, puisse tomber rapidement sous la domination d'une ou de deux ou de trois importantes sociétés du fait que la population du Yukon n'est pas très grande et que les fondements économiques sont relativement restreints. Mais, voilà une raison que l'on a présentée contre le statut provincial pour le Yukon.

Une autre raison qui a été avancée, c'est que l'on ne trouverait pas sur place les chefs nécessaires et que le personnel local n'était pas au courant de la technologie moderne nécessaire pour administrer un gouvernement provincial.

Une autre raison alléguée et que j'ai entendue, c'est que les ressources fiscales du Territoire du Yukon ne sont pas, à l'heure actuelle, suffisantes pour subvenir aux besoins d'un gouvernement provincial.

J'aimerais que vous nous donniez vos commentaires au sujet de ces arguments et que vous nous indiquiez combien, à votre avis, de



[Text]

we should work towards with regard to the accomplishment of provincial status.

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, in reply I would like to ask one question if I might. Where did your hear these comments? Were they heard in the North or were they heard in the South?

**Mr. Rowland:** As I say I have heard them in the South and I have heard them at other hearings here in the North. We have asked similar questions. These arguments were put to us by people from the North who had said that this was the rationale behind the reluctance to grant provincial status.

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, I would like to answer the series of questions here. I do not know if I can recall them all. I have made a few notes. First of all, we are talking about a narrow economic base. Just how narrow is this economic base? I did speak earlier about the Civil Service of Canada becoming much stronger than the elected representatives of the people. We have empire builders within our Civil Service. We find them in the North. There is no question about it. I will not go into this now but there are many circumstances which have presented themselves. I will say that the economic base of the Yukon Territory or the Northwest Territories is not all that bad. We are a people dependent on resource-based industries for our livelihood and when we build communities and towns and develop our territory, it is generally a resource-based industry that creates all of this.

It was the gold in the Klondike that started this thing off and now we have mines producing to the common good of all of Canada. I do not think that it is fair to say that the Yukon has a narrow economic base. It just is not right. If you consider the number of Canadian citizens that develop and live in the Yukon, you will find that if you really take a good hard look at it that the Yukon has been producing more per capita for what little we have than other areas of jurisdiction in Canada.

You talked about leadership and the development of responsible government. Within the Territory we have that leadership. We are going to have to look for it and we can find it. It is here. If it is not here, we can bring it here. I say to you, sir, that I think we can do as good a job or even not quite so good a job

[Interpretation]

temps il faudrait consacrer d'une façon sonnante et que, à votre avis, pour en arriver à établir un statut provincial au Yukon

**Mr. Taylor:** Monsieur le président, mettez-vous, en réponse, de poser une question: où avez-vous entendu ces commentaires? Est-ce que vous les avez entendus dans le Nord ou dans le Sud?

**Mr. Rowland:** Comme je l'ai dit, j'ai entendu présenter ces commentaires dans le Sud. Je les ai entendus aussi lors d'audiences tenues ici dans le Nord. Nous avons posé des questions semblables. Ces raisons ont été avancées par des gens du Nord qui y vivaient, c'était là les raisons fondamentales pour lesquelles on hésitait à accorder le statut provincial.

**Mr. Taylor:** Monsieur le président, j'aimerais répondre à cette série de questions ici. Je sais pas si je me souviendrai de toutes les questions. J'ai pris quelques notes. Tout d'abord nous parlons du fondement économique restreint: qu'à quel point ce fondement économique est-il restreint? J'ai parlé plus tôt pour indiquer que la Fonction publique du Canada devenait beaucoup plus puissante que les représentants élus du peuple. Nous avons des bâtisseurs d'empires au sein de notre Fonction publique. Nous les trouvons dans le Nord. Il n'y a pas de doute. Je n'entrerais dans ce sujet ici, mais il y a bien des circonstances qui se sont présentées. Je dirai que la base économique du Territoire du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest n'est pas mauvaise que cela. Nous vivons d'une industrie basée sur les ressources et lorsque nous établissons des communautés et des villes dans ce territoire, nous développons notre territoire, nous avons l'habitude au moyen d'une industrie basée sur les ressources.

C'est l'or dans le Klondike qui a mis en route toute l'affaire et nous avons à l'heure actuelle des mines qui produisent pour le bien de tout le Canada. Je ne crois pas qu'il y ait juste de dire que le Yukon a des bases économiques restreintes. Si vous considérez le nombre de citoyens canadiens qui vivent dans le Yukon, vous vous apercevrez que le Yukon a produit plus par tête que bien d'autres régions du Canada.

Vous avez parlé des chefs et de la mise en pied d'un gouvernement assumant ses responsabilités. Nous avons des chefs au sein du Territoire. En cherchant bien, nous pouvons les trouver. S'ils ne sont pas ici, nous pouvons les faire venir. Je dirais que nous pouvons travailler aussi bien en ce sens et faire m

te]

making mistakes in the North than the local government can 3,000 miles away.

relation to a phased program, I would we must start. We say in the bush, if you go to go to your first cabin on the trap line, at least you know you are going some place. It take you two days to get there, it might you three or you could make it in a day you push the dogs hard. You have to know where you are going. We just do not know, whether does the government, the House of Commons and the Senate. People of the Yukon know almost of all know where we are going. end of transitional period. Let us arbitrarily 15 years, a step at a time. In 15 years you have self-rule, a provincial-style rule and responsibilities to get across 40 per cent of the land mass of Canada.

**M. Rowland:** The other argument which has been employed against the rapid granting of provincial status is that the Yukon does not raise sufficient revenues itself to support its programs that the provincial government is responsible for.

**M. Taylor:** It depends on who is keeping the books. Mr. Bennett in the province to the north of us takes a provincial debt and he has a contingent liability and everything is right. That is the only way I can answer the question. If the Yukon was to continue the rate of expansion of the last five years but our resources I think the Yukon can go on its own two feet.

When Ottawa comes along and says: here is a program for you, here is a million dollar gift. It is a gift. The gift turns out to be something that we have to pay for out of our taxes. We have to operate and maintain the facility. Vocational schools are wonderful but not if they hold us down. If we had control of our resources, the Yukon would probably be the highlight of Canada.

I would like to say another thing about the Yukon. The Yukon Territory at the local level must be able to do what any other province in Canada does in competing for investment, offer little tax incentives of its own. It must be in a position to deal with Mr. Bennett and with Alberta and Ontario and with other places. We know we can do it. We have the right and the responsibility. We will do it and be very proud to do it and

[Interprétation]

de fautes dans le Nord que le gouvernement fédéral qui se trouve à 3,000 milles d'ici.

En ce qui concerne l'application d'un programme d'une façon progressive, suivant un certain stade, nous pouvons commencer dans les bois, si vous voulez, en partant des cabanes où il y a les lignes de trappeurs et au moins nous savons que nous allons quelque part. Cela peut prendre deux jours pour y arriver, cela peut vous prendre trois, peut-être un seul jour, si vous faites courir fort les chiens. Il vous faut savoir où vous allez. Nous ne savons simplement pas où nous allons. Et le gouvernement non plus, et la Chambre des communes et le Sénat ne le savent pas. Les gens du Yukon non plus ne le savent pas. Je parle d'une période de transition. Sinon, d'une façon arbitraire, qu'elle durerait quinze années, un pas à la fois. Après quinze années, on aurait une autonomie, une direction du genre provincial et des responsabilités qu'il faudrait appliquer pour 40 p. 100 de nos terres au Canada.

**M. Rowland:** Ce que l'on a allégué aussi, à l'encontre de l'octroi rapide du statut provincial, c'est que le Yukon ne peut obtenir suffisamment de revenu pour subventionner les programmes qui sont sous la responsabilité d'un gouvernement provincial.

**M. Taylor:** Cela dépend de qui tient les registres. M. Bennett dans la province qui se trouve au sud, prend une dette provinciale et la dénomme «passif éventuel» et tout va très bien. Cela est la seule façon dont je puis répondre à votre question. Si le Yukon continue son expansion comme ces cinq dernières années, je crois qu'il n'y a pas à s'inquiéter.

Ottawa vient nous dire: «Voici un nouveau programme pour vous; voici un édifice d'un million de dollars. C'est un cadeau. Ce cadeau en somme se révèle être un cadeau qui vient de nos impôts locaux. Il nous faut faire fonctionner cette installation qu'on nous donne et les écoles professionnelles sont des choses magnifiques, mais pas lorsqu'elles nous empêchent de progresser. Si nous avions le contrôle de nos ressources, le Yukon serait probablement la merveille du Canada.

Je voudrais dire quelque chose d'autre au sujet de la perception des impôts. Le territoire du Yukon devrait être capable, au niveau local, de faire ce que toute autre province a fait au Canada dans le cadre de la concurrence des industriels, soit offrir de son propre chef, certaines incitations fiscales. Nous devons être en mesure de traiter avec M. Bennett et avec l'Alberta et l'Ontario et les autres endroits. Nous savons que nous

[Text]

make Canada what Canada should be—a self-determining nation. Right now, it is not.

**Mr. Rowland:** Thank you. I would like to indicate to the witness that I am extremely sympathetic to the demand for provincial status. I simply pose these questions in order to get your replies for the record.

The other question I want to ask is related to that. Last evening we received a brief from the Yukon Chamber of Mines in which it was suggested that there be incorporated in the new constitution—assuming that we succeed in revising or rewriting the constitution before my son is old enough to be participating in the process—a formula for the granting of provincial status to territories on a systematic basis. Would you be in agreement with that kind of an approach? If so, could you also give some consideration to the idea of drafting the formula so that it would be possible to accommodate the partition of existing provinces and the re-admission of a portion of an existing province as a new province?

**Mr. Taylor:** You asked quite a question there because I believe you mean lumping the three provinces together here and so much there and making maybe three or four districts in Canada.

**Mr. Rowland:** Or conversely, taking the northern half of Ontario, should it so develop, and making it into a province.

**Mr. Taylor:** I would think that the people of the Yukon would reject any idea of partitioning the Yukon or appending it to any province in Canada because we are rather proud. We and our ancestors and our forefathers and those who have been before us worked pretty hard to build this country. We are just not about to give it away to anybody. In my opinion, knowing these people, I do not think they would go for any partitioning of any part of the Yukon Territory.

**Mr. Rowland:** Perhaps I did not explain myself too well. What I was really getting at was would you like to see in a new constitution or in an amended British North America Act a formula which would permit the entrance of territories such as the Yukon or a portion of the Northwest Territories into Confederation as a province. A regular process would be established in the constitution.

[Interpretation]

pouvons le faire. Donnez-nous les droits et responsabilité. Nous le ferons et nous serons fiers de le faire et fiers de ce que le Canada devienne ce qu'il devrait être, une nation qui dispose librement d'elle-même. A l'heure actuelle, ce n'est pas le cas.

**M. Rowland:** Merci. Je voudrais dire témoin que je sympathise beaucoup avec ce revendication du statut provincial. Je pose simplement ces questions afin de faire connaître vos réponses.

L'autre question que je voudrais poser est celle-ci: hier soir, nous avons reçu un mémoire de la Chambre des mines du Yukon préconisant que l'on incorpore dans la nouvelle constitution—en supposant que nous réussissions à réviser ou à réédiger la Constitution avant que mon fils n'ait grandi suffisamment pour participer à ce processus—une formule permettant d'accorder le statut provincial aux Territoires d'une façon systématique; seriez-vous d'accord avec ce genre de façon d'aborder le problème? Si oui, est-ce que vous pourriez nous indiquer les quelques suggestions pour la rédaction d'une formule qui permettrait de tenir compte de la division en province qui existent à l'heure actuelle, de leur réadmission d'une partie actuelle comme nouvelle province?

**M. Taylor:** Voilà toute une question, car je crois que vous voulez dire qu'il faudrait grouper ensemble les trois provinces ici et là et établir, peut-être, les trois ou quatre districts du Canada.

**M. Rowland:** Ou, inversement, prendre la moitié septentrionale de l'Ontario éventuellement et en faire une province.

**M. Taylor:** Je croisais que les gens du Yukon rejetteraient toute idée de scinder le Yukon ou de l'annexer à une province du Canada car nous sommes plutôt fiers, de ce point de vue. Nos ancêtres ont travaillé très fort pour construire ce pays. Nous n'allons pas donner à n'importe qui. A mon avis, connaissant ces gens, je ne crois pas qu'ils seraient en faveur de scinder une partie du territoire du Yukon.

**M. Rowland:** Peut-être que je ne me suis pas très bien fait comprendre, ce que je voulais réellement dire c'est que je me demandais si vous aimeriez voir intégré dans une nouvelle constitution ou dans un Acte de l'Amérique du Nord britannique modifié, une formule qui permettrait que l'on admette les territoires tels que le Yukon ou une partie des Territoires du Nord-Ouest dans la Confédération sous forme de province. On établirait un processus régulier au sein de la Constitution



[e]  
0

[Interprétation]

**Taylor:** Well, sir, as you said, maybe son will be an old man before this happens. It is my wish and the wish of the people of the Yukon that this can happen much, much earlier than this. I agree with you wholeheartedly. I would like to see something written into the constitution which would give to the people of the North, as I have said, the same status, rights and responsibilities as to those of other citizens outside. I wholeheartedly agree with what you say.

**Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Dinsdale is next.

**Dinsdale:** Mr. Chairman, a query has come up from time to time during the course of our deliberations in the North, and it was raised a moment ago by Mr. Rowland: Is the Territory of the Yukon ready to assume responsibility in view of the lack of indigenous leadership? I would just like to comment on what we have had demonstrated here this morning—a dialogue between two Yukon politicians which indicates that they have all the necessary, and I might also say that this has been our experience in Whitehorse and Dawson City as well.

I want to follow that comment, I want to zero in on one small aspect of this problem of responsible government. What you are asking Mr. Taylor, is responsible government and provincial status at this stage, and I agree wholeheartedly with that viewpoint.

In connection with responsible government, it is the local government having responsibility for administering affairs within its own Territory, and with reference to the special status of the native people in the Yukon, I seem to suggest—and I hope I am interpreting you correctly—that, were the Yukon government charged with the responsibility of the native people, they could do a much more effective job in terms of programs that would deal with the peculiar nature of the problem in the Territory. Is that correct?

**Taylor:** Mr. Chairman, yes, I would agree. I think that there is nobody who understands the problem more than those who live with it. Yes, I wholeheartedly concur with this is the point I was trying to make.

**Dinsdale:** Could you indicate where some of the current programs are going wrong? I know the Indian in the Yukon is a treaty. He occupies a special status and is directly under Indian Affairs. What is the difficulty with the current programs?

**M. Taylor:** Comme vous le disiez si bien, il se peut que votre fils soit un vieil homme avant que se produisent ces événements. La population du Yukon souhaite que cela se produise bientôt. Sachez que je vous appuie entièrement et que j'aimerais trouver dans la constitution des décrets qui permettent à la population du Nord d'avoir le même statut, les mêmes droits et les mêmes responsabilités que les citoyens des autres provinces. Je suis donc entièrement d'accord avec vous.

**M. Rowland:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Dinsdale, à vous la parole.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, au cours de nos débats dans le Nord, on a soulevé la question que posait M. Rowland: le territoire du Yukon est-il prêt à assumer des responsabilités compte tenu de son absence de direction indigène? On nous a permis d'assister ce matin à un dialogue engagé entre deux politiciens du Yukon qui ne manquaient pas de préciser qu'ils avaient tous deux les qualités de chef nécessaires. Ce phénomène s'est aussi produit à Whitehorse ainsi qu'à Dawson.

En définitive, monsieur Taylor, vous demandez présentement un gouvernement responsable et non pas un statut provincial. Je vous avoue que je suis entièrement d'accord avec vous sur ce point.

En ce qui concerne le gouvernement responsable, qui est nul autre que le gouvernement local chargé d'administrer les affaires de son propre territoire et pour ce qui est du problème particulier des autochtones du Yukon, vous proposez, me semble-t-il, que si le Yukon avait la responsabilité du peuple autochtone, il pourrait effectuer un travail fort supérieur et mettre sur pied des programmes capables de régler des problèmes particuliers à ce territoire. Ai-je raison?

**M. Taylor:** Monsieur le président, je n'en disconviens pas. Personne ne comprend mieux une situation que s'il y est plongé à fond. D'ailleurs, c'est exactement là que je voulais en venir.

**M. Dinsdale:** Pourriez-vous mettre le doigt sur certaines erreurs de nos programmes en cours? Comme chacun le sait, on n'a pas fait de traité avec les Indiens du Yukon. Il détient un statut spécial et est sous la protection du ministère des Affaires indiennes et du Déve-

[Text]

School integration, the vocational training program, the attempt to provide job opportunities for the younger Indians coming from school—where is the difficulty, where is the inadequacy in the current programs?

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, the difficulty is, as I stated earlier, in the development of the social cultural aspect. In other words, social education at the community level. Allow me to give you an example with children, just with native children.

You and I were born and raised in a home, and let us use the word elevation, that is a good one—stairs, ceiling, roof, basement, this type of thing, we know what those are. These young children do not know that.

We have kindergartens in an effort to try and get these young children into the main stream of things, into our educational system. The result is that these native children have a tendency to drop out of school, say at grades four, five and six because they just cannot cope with it. They did not have the background that we had when we were children.

In other words, here is the problem, get some social education and some assistance at the community level. What is going on now, Mr. Chairman, is that it is all welfare. You do as we say, you take this, and that is it. You just keep out of our way. This is not the right thing to do in my opinion.

Indian agents, why do we need Indian agents in Canada? Great Scot, Mr. Chairman, this thing went out years ago, hopefully in the Victorian era. Why not have a bunch of people who are proud, who can walk up before an Indian, not an agency, and a group in government that will listen to these people and encourage the development of their chief, the band chiefs and council. Then when they have a problem, they need housing, they need this or want to start a saw mill, and will the government loan them enough money to get it going, this sort of thing, we can get these people back together again and feed them into the main stream of society.

I do not say I have all the answers, believe me. I suppose that for many generations after we are dead and buried this is going to be a problem, but at least let us make some sort of sensible approach to this thing. That is my answer, Mr. Chairman.

**Mr. Osler:** Mr. Dinsdale, could I interrupt for a moment? You and I are worried about the same point.

[Interpretation]

loppement du Nord canadien. Quelles sont donc les faiblesses des présents programmes? S'agit-il de l'intégration scolaire, du programme de formation des adultes? A-t-on peine à assurer des débouchés aux jeunes Indiens aux termes de leurs études? C'est est-ce qui pêche dans le système actuel?

**M. Taylor:** Monsieur le président, la difficulté réside dans le développement de l'aspect socio-culturel. Je m'explique: il s'agit de l'éducation sociale au niveau de la localité. Laissez-moi de vous donner un exemple en servant des enfants autochtones.

Vous et moi avons reçu une éducation dans une maison convenable. Hélas, tel n'est pas le sort de ces pauvres enfants.

Nous instituons des jardins d'enfants pour plonger les jeunes dans notre système d'éducation. On assiste alors au phénomène suivant: les enfants autochtones ont tendance à quitter l'école en 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> année parce qu'ils ne s'adaptent pas à ce que nous leur offrons. Ils n'ont pas reçu l'éducation de base que nous avons eue quand nous étions enfants.

En d'autres termes, il importe de mettre l'accent sur l'éducation sociale et sur l'éducation sociale au niveau de la localité. Actuellement, monsieur le président, tout relève du Bien-être qui fait la loi et qui nous invite à déguerpier le plus tôt possible. A mon avis, une telle attitude n'est pas digne de louange.

En revanche, pourquoi avons-nous besoin d'agents indiens au Canada? Nous avions autrefois ce concept qui avait disparu à l'époque victorienne. Pourquoi ne pas avoir un peuple autochtone et non pas un organisme, ainsi qu'un groupe de gouvernement qui lui prêterait l'oreille en encourageant le développement intégral de son chef ainsi que les chefs de bandes et le conseil. Or, quand nous aurons de logemens ou de quelque autres nécessités économiques, nous pourrions en discuter entre eux et faire emprunter au gouvernement. Ces gens seraient alors plongés en plein cœur de l'actualité économique de notre société.

Je ne prétends pas connaître toutes les solutions, croyez-moi. Certes, je serai mort et enterré et cette difficulté continuera d'angoisser des générations, mais au moins à l'heure actuelle essayons d'aborder la question d'une façon intelligente. C'est tout, monsieur le président.

**M. Osler:** Monsieur Dinsdale, puis-je vous interrompre un instant? Sachez que vous et moi sommes préoccupés par la même question.

te]

the other Indians in Canada have spent the last year and a half coherently for heaven's sake, do not dump us onto provinces. Now you are saying, and I am with everything you are saying except this one question mark, give them to us and we will do a better job.

the other Indians in Canada who are organized say, no. If the Indians here could be organized then we would have less difficulties with the problem because they could then give us their point of view.

**M. Taylor:** Mr. Chairman, here is another place where I think we make a great mistake, not only in this area but in other areas, and this is that, when we talk about legislating a union as big as ours from a central point in Ottawa we fail to recognize. Maybe the problem of the native people of the Yukon territory is completely different from that of the native people in New Brunswick, yet we have a tendency to sit in Ottawa, Mr. Chairman, and to attempt to do our very, very best with the information we have available, like a judge on a bench.

you have to regionalize these things. You have to say that there are circumstances that are north of the 60th parallel that are completely different from those that exist in Alberta or somewhere else. That is the only way I can honestly give, Mr. Chairman, to the question, but that is the answer. You have to regionalize these things.

**M. Dinsdale:** Mr. Chairman, this is the situation I was endeavouring to bring out. The situation in the Yukon is unique as contrasted with other parts of Canada. I think federalism is still pretty strong in the Yukon, largely rising from the fact that it is controlled directly from Indian Affairs in Ottawa. Some of the programs of local self-government on the reservations, for example, that are making considerable progress in other parts of Canada, prevail. Typical of this was the case that resulted when one of the social agents took initiative with respect to housing and he was rapped severely by the Indian Affairs Department.

Et I wonder could you be more specific? employment opportunities, which have been a considerable emphasis in the Yukon—is the program working satisfactorily to absorb the young people who are now coming through the educational system, who, as you have been educated away from the tradi-

[Interprétation]

L'ensemble des Indiens du Canada n'ont pas cessé de supplier depuis un an et demi qu'on ne les déplace pas dans les provinces. En revanche, vous déclarez être prêt à en assumer la responsabilité ce qui, selon vous, vous permettrait d'apporter des solutions fort supérieures au problème pressant.

Pourtant, tous les autres Indiens du Canada qui forment un groupe organisé protestent. Or, si nos Indiens pouvaient eux aussi être organisés, ils pourraient eux aussi faire valoir leur point de vue.

**M. Taylor:** Monsieur le président, nous avons commis d'autres erreurs très graves surtout en ce qui concerne la législation à partir d'Ottawa car nous avons négligé de reconnaître les groupements régionaux. Il se peut fort bien que les difficultés des autochtones du Yukon soient complètement différentes de celles des autochtones du Nouveau-Brunswick et malgré tout nous nous appuyons confortablement à Ottawa comme un juge sur son fauteuil, monsieur le président, et passons des jugements inévitables au meilleur de notre connaissance.

C'est qu'il faudrait tenir compte des groupements régionaux. Vous voyez sans peine que certaines circonstances marquent le nord du 60<sup>e</sup> parallèle ce qui n'existe pas en Alberta ou nulle part ailleurs. Voilà tout ce que j'ai à dire, monsieur le président.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, c'est exactement là où je voulais en venir. Le Yukon est placé dans une situation qui ne se retrouve nulle part ailleurs au Canada. Comme chacun le sait, le fédéralisme est encore assez puissant au Yukon, précisément parce que ce territoire relève directement du ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien à Ottawa. Il va sans dire que les programmes issus du gouvernement local en plein cœur des réserves, et qui sont couronnés de succès ailleurs au Canada n'ont aucune place au Yukon. Un exemple typique de cette lutte contre le progrès: le ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien semoncé un soi-disant agent qui avait entrepris un projet de logement régional.

Je me demande toutefois si l'on pourrait être plus précis? Que dire au juste des ouvertures d'emploi sur lesquelles on a tant mis l'accent au Yukon? Ce programme répond-il aux besoins de la jeunesse qui passe par notre système d'éducation sans avoir profité de la vie familiale traditionnelle telle que nous la



[Text]

tional family life, trap line and so forth? Is the employment situation adequate to absorb these young people?

**Mr. Taylor:** The answer to that question, sir, is, in my opinion, no.

Mr. Chairman, again we are talking about ideas that are generated many miles away from the Yukon. They are good ideas. There is nothing wrong with them except that they are just not completely working.

Employment opportunities are not good for the native people, mainly because the native people cannot cope with the jobs. We have people who will hire native people. I guess in the Northwest Territories they work under ground in the mine, which is kind of unusual for a native person who likes to see the sun. But they do this. But everything bogs down at the social level, sir. This is where we are having our trouble.

The opportunity could be there. We provide vocational training, we provide academic training, but, like I explained in the kindergarten situation, the people are bogging down and having trouble coping with this.

In my opinion, and believe me, I am no expert on this subject but I have lived here 22 years, I have lived with native people and I feel that I understand them, they are bogging down at the social level and this is where they need the help. And the people in my opinion best equipped to give them that help are the people, their neighbours, right here at home.

**Mr. Dinsdale:** It seems to all go back to this business of responsible government. The target date for responsible government, with the strong advocacy of local political leadership, was 1967. Why has there been a delay?

**Mr. Taylor:** This I cannot answer. Again, we are fielding footballs. Really and truly I do not know, but I do say this to you, that the resources of the Yukon Territory, I think, play a great role in any consideration of why we are not developing or have not developed responsible government, be it any government, and I am not saying Liberal, Conservative or otherwise.

What I am saying is this, that the resources available in the Yukon Territory and the revenues therefrom usually go to the developer or to the people you pay your tax revenue to, that is to Ottawa. Ottawa would have holes in their head if they ever gave up that resource without a battle. We are trying to present that battle and to say, well, we want the same rights as any other province in Canada. We understand this.

[Interpretation]

concevons? Les emplois sont-ils suffisants pour absorber cette jeune génération?

**M. Taylor:** Je serai très franc avec vous, monsieur, et je vous répondrai par la négative.

Monsieur le président, nous sommes toujours à élaborer des concepts qui tirent leur source à plusieurs milles de distance du Yukon. Certes, ce sont de bonnes idées, mais elles ne sont pas pratiques.

A vrai dire, le peuple autochtone n'a pas à faire des perspectives d'emploi parce que les postes ne leur conviennent pas. Dans les Territoires du Nord-Ouest les Indiens travaillent dans les mines, ce qui n'est pas très conforme à leur nature aimant vivre en plein air. Bref, monsieur, toutes nos difficultés se situent au niveau social.

Les occasions favorables ne manquent pas. Nous formons nos adultes, nous leur donnons une éducation supérieure mais ils ont peine à faire face à cette situation.

Je ne prétends pas être un spécialiste en la matière, mais j'ai vécu 22 ans parmi la population autochtone et j'ai la conviction profonde de les comprendre. Leurs difficultés se situent au niveau social et il faut leur venir en aide dans ce secteur. Ceux qui, à mon avis, sont le plus aptes à leur venir en aide, sont leurs propres voisins du Yukon.

**M. Dinsdale:** Nous semblons toujours revenir à la question du gouvernement responsable. Nous avons prévu un gouvernement responsable fondé sur la direction politique locale pour 1967. Pourquoi y a-t-il retard?

**M. Taylor:** Malheureusement, je ne puis répondre à cette question. Je croirais que les ressources du territoire du Yukon jouent un grand rôle dans l'absence ou la mise sur pied d'un gouvernement responsable qu'il soit libéral, conservateur ou autre.

Je précise ma pensée: les ressources disponibles aux Territoires du Yukon et les revenus qui en découlent vont habituellement à celui qui exploite ces ressources ou à ceux qui empochent l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire à Ottawa. Le gouvernement fédéral n'a pas l'intention d'abandonner facilement cette source de revenus. En revanche, nous soutenons que nous avons les mêmes droits que toute autre province du Canada.

te]

The only trouble is we are a little hemmed in. We have been nine years as a Territorial councillor. I do not even have a secretary to write me a hand. I have come here before you gentlemen today to make a case but my files are locked in my desk at Whitehorse. I could tell the government to break that desk open and call these people here, their correspondence is there, there is just no way. We are fighting tanks with fists, sir, but damn it we are fighting.

**J. Dinsdale:** Well, you have elected representatives here who have a fellow feeling and I think you have some advocates out of this group, of the position that you suggest.

**M. Nielsen:** Mr. Chairman, I am sure Mr. Taylor did not mean to leave this omission on record but he is aware, and he has perhaps just overlooked it, that within the last year there has been formed a Yukon Indian Brotherhood for the purpose of dealing with government policy as it has emerged from Whitehorse in the last eighteen months. Representatives of that Yukon Indian Brotherhood have attended several meetings in Ottawa and have had several very constructive meetings in Whitehorse where all these chiefs of Indian bands in the Yukon and in North-West B.C. attend.

The most recent one was in June, I believe, when the President of the Yukon Indian Brotherhood, Elijah Smith, attended on behalf of the Brotherhood. I might say that, at that meeting, Dave Courchene and Cardinal and others spoke up forcibly and with great effect for the Yukon Indian people, they being quite familiar with them, having a rapport how the Indian Brotherhood here.

There is an organization, and members of the Committee should know about this in order perhaps to assist them in their further questions.

**M. Rowland:** Mr. Chairman, just for the record as well, could Mr. Nielsen indicate to what kind of resources are available to the Brotherhood in terms of money for their development?

**M. Nielsen:** None to the Brotherhood as such. They are assisted by officials of the Indian Affairs branch and always at their meetings that I have attended there have been representatives of the Indian Affairs branch in attendance, not just one, but two or three. They are helping them to organize and helping them to get going.

### [Interprétation]

Malheureusement, nous sommes un peu coincés. Depuis 9 ans, je suis conseiller territorial et je n'ai même pas une secrétaire à ma disposition. Saviez-vous que mon pupitre est fermé à clé à Whitehorse de sorte que je ne peux pas me servir de mes fichiers aujourd'hui? Je pourrais bien demander au gouvernement de faire sauter le pupitre mais il renferme une correspondance volumineuse. A vrai dire, il n'y a pas de solution. Nous combattons des géants avec nos poings, monsieur, mais rien au monde ne peut nous empêcher de nous battre.

**M. Dinsdale:** Eh bien, vous avez élu des représentants qui sont sensibles à cette situation et il y a même parmi eux des défenseurs acharnés de la proposition que vous faites.

**M. Nielsen:** Monsieur le président, M. Taylor n'a sûrement pas volontairement péché par omission en ne faisant pas mention de la naissance l'an dernier de la Fraternité des Indiens du Yukon qui avait pour but de traiter de la politique gouvernementale qui se dégageait à Ottawa au cours des 18 derniers mois. Les représentants de cette fraternité ont donc participé à plusieurs réunions à Ottawa et à plusieurs autres rencontres constructives à Whitehorse auxquelles participaient tous les chefs de bandes du Yukon et du nord de la Colombie-Britannique.

La plus récente réunion remonte au mois de juin et le président Elijah Smith de cette fraternité y est venu au nom de cet organisme. A ce moment-là, M. Dave Courchene et M. Cardinal se sont faits les défenseurs passionnés de la cause amérindienne du Yukon car ils maintiennent des liens étroits avec la fraternité ici.

Bref, il existe un organisme que les membres de ce Comité doivent connaître s'ils veulent être en mesure de répondre aux autres questions.

**M. Rowland:** Monsieur le président, quelles sont les ressources financières disponibles pour les besoins de cette fraternité? M. Nielsen nous éclairera-t-il à ce sujet?

**M. Nielsen:** La fraternité comme telle ne dispose pas de fonds. Les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien ou leurs représentants participent à ces réunions et leur viennent en aide.

[Text]

They meet in the Skookum Jim Memorial Hall for the most part, in Whitehorse, and I am sure if they needed any financial assistance in order to foster the growth of their Brotherhood that the Indian Affairs branch would likely come up with limited funds.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Dinsdale, I think you had just finished, had you not?

**Mr. Dinsdale:** Yes, thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have three other questioners from up here but before they ask their questions I would again urge and invite you from the floor to make your comments.

I understand that there were some students in particular who wanted to ask us some questions and I hope they will do so now. Perhaps if we just walk down with the microphone, we might find some who would be takers as the microphone gets nearer to them.

Where are the students who wanted to ask questions? If you would just give us your name first please and then ask your question. Thank you, go ahead.

**Mr. Rusty Bremner:** Do the people living outside the town limits pay the same mill rate as the people living within the town limits?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would anyone like to tackle that?

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, the answer is, yes, everybody pays the same, 22 mills.

**Mr. Bremner:** Well, why do they pay the same mill rate if they do not have water and sewer facilities as the people in town?

**Mr. Taylor:** Because everybody else in the Yukon pays the same mill rate, sir.

**Mr. Bremner:** That does not seem very fair, though.

**Mr. Taylor:** I believe you are talking about a local matter on village status and if we accept village status, why we will all, I am sure, be very displeased to pay about 55 mills. The argument is that we pay at 22 mills for the present.

**Mr. Bremner:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I understand that this is a problem peculiar to Watson Lake, is it?

[Interpretation]

La plupart du temps, ils se rencontrent dans la salle *Skookum Jim Memorial Hall* à Whitehorse, et je suis persuadé que si la fratrie avait besoin d'aide financière pour assurer sa croissance, la Direction des affaires indiennes se ferait un plaisir de leur fournir une certaine somme d'argent.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Dinsdale, si je ne m'abuse, vous avez terminé?

**M. Dinsdale:** En effet. Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous avons trois autres interrogateurs sur la liste mais avant qu'ils procèdent à leurs questions je vous inviterais à émettre vos commentaires.

Je crois savoir que certains étudiants en particulier avaient l'intention d'éclaircir certaines questions et je les invite à le faire maintenant.

Où êtes-vous donc, messieurs, vous qui souhaitez poser des questions? Veuillez d'abord vous nommer avant de poser votre question. Merci beaucoup.

**M. Rusty Bremner:** Ceux qui demeurent dehors des limites de la ville paient-ils le même taux par mille dollars d'évaluation que les gens qui demeurent en ville?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Un volontaire pour répondre à cette question?

**M. Taylor:** Le taux est fixé à 22 pour tout le monde.

**M. Bremner:** Est-il possible qu'ils paient le même taux s'ils n'ont pas d'égouts et d'eau courante comme les gens de la ville?

**M. Taylor:** Au Yukon, tout le monde paie le même taux.

**M. Bremner:** Cette formule me semble équitable, à mon avis.

**M. Taylor:** Naturellement vous faites allusion au statut de village et si nous acceptons ce concept nous serons très malheureux que notre taux soit fixé à 55. À l'heure actuelle, le taux est fixé à 22 pour tout le monde.

**M. Bremner:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** S'agit-il d'un problème particulier à Watson Lake?



te]

. Taylor: Yes.

e Joint Chairman (Mr. MacGuigan):  
k you very much, Rusty. Where are the  
questioners?

. Jim Rimer: My name is Jim Rimer.  
were talking about this before. Why  
the Yukon not have more control over  
own mineral rights?

e Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Why  
the Yukon not have more control over  
own mineral rights? Mr. Taylor, do you  
any comment on that?

. Taylor: The answer to the question lies  
miles away again where the members of  
Committee come from. It is a very good  
ion and it is the key to the development  
e Yukon Territory, in my opinion, that is  
self-governing type of development. If  
have the resources, well, of course, away  
go. You have the money to finance your  
ams, and to offer your incentives to  
try, and this type of thing.

really cannot answer the question to the  
t that Mr. Rimer has asked. I think that  
nly people who can answer that are the  
bers of the House of Commons or,  
d, the government. But this is essential  
are ever to gain full provincehood at  
point in time.

0  
e Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I  
I can say on behalf of the Committee  
you have certainly greatly interested us  
is question with the presentations that  
been made in Dawson City, Whitehorse,  
now here, and that we will certainly be  
more interested in this question in the  
e.

re was a gentleman who wanted to  
up, and I guess there are still several  
nts to come too.

reverend Brian Kearns, O.M.I.: I am Brian  
as, a Catholic priest, and I live in an  
community at Upper Liard. I would  
o speak as one who lives in an Indian  
community, but to speak as a white man,  
I am.

im in agreement with what Mr. Taylor  
but I would like to clarify some points. I  
el suggest to this Committee that it is  
as easy to be far away from an Indian  
community in Whitehorse as it is in Ottawa,  
I would like to make that very, very  
Indian people are administered by an  
agent who very often lives also in  
Whitehorse, and that is just as far away from

[Interprétation]

M. Taylor: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beau-  
coup. Y a-t-il d'autres questions?

M. Jim Rimer: Mon nom est Jim Rimer.  
Pourquoi le Yukon n'a-t-il pas un plus  
grand contrôle de ses droits miniers?

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourquoi  
le Yukon n'a-t-il pas un plus grand contrôle  
de ses droits miniers? Monsieur Taylor, vou-  
lez-vous répondre à cette question?

M. Taylor: Nous sommes toujours à 3,000  
milles de la situation. A mon avis, il s'agit  
d'une question fort intelligente qui nous  
amène à découvrir la clé du développement  
du territoire du Yukon qui est à mon avis le  
type du développement autonome. S'il y a des  
ressources, vous êtes en mesure de financer  
vos programmes et d'assurer des subventions  
à l'industrie.

Je ne puis pas me prononcer davantage sur  
la question de M. Rimer. Seule la Chambre  
des communes, voire même le gouvernement  
peuvent apporter des solutions en profondeur.  
Cette maîtrise des ressources est essentielle si  
nous voulons devenir une province autonome.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les expo-  
sés qui ont été présentés à Dawson City, Whi-  
tehorse et maintenant ici nous ont vivement  
intéressés et je puis vous assurer que nous  
porterons le plus vif intérêt à cette question à  
l'avenir.

Ceux qui veulent maintenant prendre la  
parole sont invités à le faire.

Le révérend Brian Kearns, o.m.i.: Je me  
présente: Brian Kearns, prêtre catholique, et  
je demeure dans une communauté indienne à  
Upper Liard. C'est en ma qualité d'homme  
blanc que je tiendrai mes propos.

En principe, je suis d'accord avec les décla-  
rations de M. Taylor, mais j'aimerais toutefois  
apporter des précisions. Je vous dirai, mes-  
sieurs, qu'il est aussi facile d'être éloigné d'un  
groupe indien à Whitehorse qu'à Ottawa et je  
crois que cette précision est très, très impor-  
tante. La population autochtone est adminis-  
trée par un agent indien qui très souvent  
demeure à Whitehorse, ce qui, en langage de

## [Text]

Upper Liard as Ottawa is in terms of communication. So I suggest, and possibly this is Mr. Taylor's ideal also, that if we want the Indian people to have a voice, they should also have self-government as the Yukon Territory will or may have. It is not that they have someone living in Whitehorse to speak for them, but that they be allowed to speak for themselves, and this, I think, is a very primary point. Until the governments of Canada, both territorial and federal, give the Indians a voice that they will listen to, there is no point in talking at all about aid or help or self-help, because there is no self-help until the people speak for themselves and are given a voice before their representatives.

I would like to stay on this point, and point out that in the recent election which Mr. Taylor won, he won in our community by a majority of votes, a very slight majority, but nonetheless he won by one.

I would like to point out now that my community, having voted in favour by one for Mr. Taylor, does not yet have a representative. Mr. Taylor cannot speak for our community at a government level. We want fire equipment in our community. He cannot speak. He does not hold the purse strings to this community. If our community which is predominantly Indian requires a voice, they must speak through their Indian agent, and really the Indian agent is the one who speaks for them, not the one they have elected. So why come to our community looking for votes when you cannot speak for us? I think this is an injustice. It is not Mr. Taylor's injustice, but it is an injustice in our government and in our system.

**Mr. Nielsen:** May he speak through the Brotherhood, though?

**Mr. Kearns:** He may speak through the Brotherhood, but does he always speak even for his own community? The people have a voice. Why set up in a democratic situation a feudal system by which the people must go through one person in a community. Every man in our community should have a voice and his voice to speak before every representative. I am free to come here and speak to you today as any Indian is, of course, but every day I should be free to come before any member of my government to speak to him and not simply be required, because I am an Indian, or if I was an Indian, to go through my native Brotherhood or any other thing. If I have a social problem, why should I address an incompetent just because he is an Indian agent instead of addressing a social worker?

## [Interpretation]

communications, est aussi éloigné de Upper Liard que ne l'est Ottawa. Bref, pour concrétiser l'idéal de M. Taylor, je proposerais à la population autochtone jouisse d'un gouvernement autonome qui lui permette de faire valoir son point de vue tout comme le fait le Territoire du Yukon. Il importe qu'ils se prononcent eux-mêmes et non pas qu'un représentant de Whitehorse se fasse leur porte-parole. A moins que les gouvernements fédéral et territoriaux ne permettent aux Indiens de faire valoir leur point de vue auquel ils présenteront une oreille sincère, il est inutile de parler d'aide autonome qui ne peut avoir lieu que si les gens peuvent se prononcer eux-mêmes sur les questions qui leur tiennent à cœur. Au cours des dernières élections, M. Taylor a remporté la victoire par un vote.

Toutefois, je tiens à préciser qu'à la suite de ce vote, ma localité n'a pas encore de représentant qui exprime la volonté du peuple. M. Taylor n'est pas notre représentant au sein du gouvernement. Nous avons besoin de défenses contre les incendies. M. Taylor ne peut pas faire valoir notre point de vue, nous aider financièrement dans nos entreprises; pour faire valoir ces arguments, la société à majorité autochtone doit passer par son agent indien qui n'est véritablement pas celui que cette société a élu. Pourriez-vous nous dire pourquoi vous venez chez nous quêter nos votes si vous ne pouvez même pas nous représenter? Il s'agit là d'une injustice flagrante commise envers notre peuple. M. Taylor n'attaque pas l'intégrité de M. Taylor mais m'en prends à l'injustice de notre gouvernement et de notre régime.

**M. Nielsen:** Ne peut-il pas se faire entendre par l'entremise de la Fraternité?

**M. Kearns:** Sans doute, mais représente-t-elle toujours sa propre localité? La population a le droit de dire. Comment se fait-il qu'en l'absence d'une société démocratique on doive instituer un régime féodal en vertu duquel la population doit faire appel à une seule personne dans la localité. Il faut que chaque membre d'une autre localité puisse faire valoir son point de vue et se prononcer en présence de tout représentant. J'ai la liberté toute entière de venir vous parler aujourd'hui et de vous exprimer mes sentiments et aussi la liberté de m'adresser au député du gouvernement alors que, si j'étais Indien, on me forcerait à m'adresser à ma fratrie autochtone. Si je suis aux prises avec des difficultés d'ordre social, pourquoi m'adresserai-je à un personnage incompetent pour

e]

if I have a social worker, and I am an Indian, I must go to the Indian agent and not to a social worker, and that is an injustice, I think.

**Allmand:** Father, I wanted to ask you a question so I can pass this back and forth. The points you raised are very basic in constitutional law because they go to the very heart of how people in a democratic society are represented. Many people are saying that democratic institutions today in Canada and in the United States and so forth are sham, because although they provide for a democratic election, we all go off and sit in Ottawa or Washington or London or some place and there is not this type of democratic participation that you suggest.

Many of us are wrestling with this problem and I guess the fact that we are going to change the country and we are having meetings such as this is an attempt to try and deal with it, although it is not adequate. However, the difficulty is that, if you take your argument to the extreme, we would not be able to solve these are practical problems involved. For example, I am from Montreal. I have 100,000 people in my constituency. I would need a list of names if I do not know how many people just outside the people who would be at my door. I never have time even to go to Ottawa just listening to them to try and affect the government in Ottawa.

I think you have made very good points, and we have to try and devise a structure to deal with these types of sentiments. But to put it in a formula is the difficult thing, and I don't have any more ideas, Father, maybe you could think about them during the winter break and write to us about them, and we would be glad to hear them because this should not be done out of it. I think maybe you and other people like you should have the right to keep approaching us because we will not make a report for about a year yet.

**Herb Keams:** As a comment on your remark, I would suggest that you have already set up a system in which the Indian people have to go through a certain administration to make their voice known, and this is not a fair thing. You are free to make your voice known in any way you wish by going to your own representatives, directly to a social worker, directly to whomever you wish to deal with, but the Indian must go to an Indian agent before he approaches anybody else on social matters, on legislative matters, or on economic matters. You are not set up one system for the Indian people

### [Interprétation]

simple raison qu'il est un agent indien au lieu de faire appel à un travailleur social? Donc, en vertu de ma race, je dois préférer l'incompétence de l'agent indien à la compétence du travailleur social et je soutiens, monsieur, qu'il s'agit là d'une injustice flagrante.

**M. Allmand:** Mon père, j'aimerais vous poser une question. Les points que vous soulevez touchent au cœur même de notre droit constitutionnel parce qu'ils expliquent en profondeur la façon dont les peuples d'une société démocratique sont représentés. Nombreux sont ceux qui soutiennent que nos institutions démocratiques actuelles au Canada et aux États-Unis sont une véritable comédie parce qu'elles n'ouvrent pas la porte à la participation démocratique qu'elles nous promettent au cours des élections.

Plusieurs d'entre nous sont aux prises avec d'énormes difficultés et les réunions que nous tenons dans tout le Canada pour essayer d'y trouver une solution ne sont quand même pas adéquates. Comme chacun sait, des difficultés d'ordre pratique sont en cause. Disons que je viens de Montréal. Ma circonscription comprend 100,000 personnes. Inutile de vous dire que j'aurais besoin d'un personnel géant qui puisse s'occuper de toutes ces personnes et je n'aurais même pas le temps de me rendre à Ottawa pour essayer d'influencer le gouvernement fédéral après leur avoir prêté une oreille attentive.

Je pense que vous avez fait ressortir les points importants et il faut essayer de mettre sur pied une structure qui soit capable d'envisager ces diverses espèces de sentiments. En revanche, il ne m'est pas facile d'élaborer une formule à cet effet et, si vous avez d'autres idées, mon père, veuillez nous en faire part au cours de l'hiver et nous y donnerons suite. À mon avis, des gens de votre trempe devraient avoir le droit de rester en communication avec nous parce que nous ne ferons pas notre rapport avant une autre année.

**M. Keams:** Je relève votre dernier commentaire et je me permets de proposer que vous avez déjà mis sur pied un système en vertu duquel la population autochtone doit s'adresser à une certaine administration pour faire valoir son point de vue et je soutiens qu'il s'agit là d'une injustice flagrante. Vous avez le loisir d'exprimer vos sentiments de la façon dont vous le voulez, que ce soit directement à votre représentant ou directement à votre travailleur social alors que l'Indien doit d'abord s'adresser à un agent indien avant qu'on lui permette d'aborder quiconque sur des questions sociales ou législatives ou éco-



[Text]

and another for the white man, and this I suggest is an injustice.

About these remarks I am making, I have already submitted a brief and a long one which could not be heard in public in Whitehorse by the Senate Committee on Poverty due not entirely to their fault but to administrative procedures. But I have stated there and stated very fully how you have set up in this country a feudal system for the Indian people, making an Indian agent, usually a white man, the one who administers their whole life.

**Mr. Allmand:** Has the government proposed in their White Paper, if you want to call it that, to arrange that? I ask this so that the audience will be clear on it.

It is my understanding from reading the so-called government White Paper on Indian Reform that they propose to do away with the very system that you criticize, but they are now discussing that with the Indians across Canada. Is that not correct? So the government itself recognizes the problems that you have put forward and the government has said—the Minister and the Prime Minister have said—almost many of the criticisms that you have said.

**Reverend Kearns:** Yes, I am familiar with this White Paper and I would suggest that this is true. But the way it was presented to the Indian people was also in a way that they felt very unacceptable. It seemed to be a *fait accompli* that was presented, that this is a solution to your problems, and of course it was rejected, and rightly so, not because it was not right, but because its method of presentation was incorrect in my own estimation. And here is where the government has to learn, and by government I do not mean Liberal or Conservative. I mean the Government of Canada, and I mean that here we have to learn that the people have their own voice and should make it heard themselves and should be listened to.

There are a few other questions, if you would bear with me, upon which I would like to comment.

Mr. Taylor mentioned that the job situation for the Indian people was very poor because they could not cope with many of the jobs that were made available, and this I deny very directly. The situation in the Yukon Territory is this, that the Yukon Territory allows any two-bit operation to come in here to operate on a shoe string, and the one who suffers is the one who tries to work for that

[Interpretation]

nomiques. Vous avez établi une double norme, un régime pour la population autochtone et un autre pour l'homme blanc, ce qui est, à mon avis, une grave injustice.

Par ailleurs, j'ai déjà présenté un long mémoire que le Comité du Sénat sur la pauvreté n'a pas entendu à Whitehorse. Je n'en dirais pas par sa faute, mais plutôt en raison des mauvaises procédures administratives. Mais je soutiens, et je le répète encore avec force, qu'on a mis sur pied dans ce pays un régime féodal auquel doit s'assujettir la population indienne donnant à l'agent indien qui est habituellement un homme blanc le rôle d'administrateur de leur vie toute entière.

**M. Allmand:** Le gouvernement se propose-t-il dans son Livre blanc de prendre les mesures qui s'imposent? Je tiens à ce que la collectivité ait des éclaircissements à ce sujet.

En lisant le prétendu Livre blanc du gouvernement sur les réformes indiennes je me rends compte qu'il se propose d'abolir le régime que vous attaquez et qu'ils sont en train de débattre cette question avec les Indiens dans tout le Canada. N'ai-je pas raison? Vous voyez donc que le gouvernement lui-même a pleinement conscience des difficultés que vous nous avez exposées et le ministre de même que le premier ministre partagent les critiques que vous avez formulées.

**M. Kearns:** Le Livre blanc m'est assez familier mais, aux yeux des Indiens, sa présentation est tout à fait inacceptable. En effet on impose des solutions aux problèmes des Indiens et ceux-ci, à juste titre, s'y sont opposés. Les Indiens ne s'en prennent pas à la solution comme telle, mais à la méthode de présentation qui est fautive, à mon humble avis. Il faut donc que le gouvernement, qu'il soit libéral ou conservateur, se rentre bien dans la tête que la population a droit de faire valoir son point de vue, elle a droit de le faire par elle-même et de s'attendre à ce qu'on lui prête une oreille attentive.

Veillez vous armer de patience pendant que je formule quelques autres commentaires sur des questions importantes.

M. Taylor a fait mention que la situation de l'emploi pour la population autochtone ne brillait pas par son succès parce que les Indiens ne sont pas en mesure de remplir les fonctions des emplois qui sont disponibles. Pour ma part, c'est de la façon la plus catégorique que je nie cette affirmation non fondée. Le Territoire du Yukon permet à toutes les opérations de second ordre de venir s'installer su

**Texte]**

hoe-string operation. The Indian people are used almost like slave labour, working in wood camps or saw mills where they might work one day in every two weeks. So they come home to a wife and a very large family living in a shack that should not be allowed to be built on any site and they say, I have to offer you a pay packet of eight hours in a forty-hour week.

Nobody can live on that, and up here in these extreme conditions of climate a saw mill will shut down in the very cold weather. Who provides for these people? Why should our government simply turn back then and say they have to live on welfare. I think an employer should be made responsible for his people and offer them a steady source of income and not simply say, we might work tomorrow or we might work the next day. I suggest that if you introduce new people to a new work force in such a haphazard way, you cannot expect them to work steadily if they have been introduced to work maybe one day in 10, and if they have been introduced to working conditions which I suggest no trade union anywhere in Canada would accept for its people. But the Indian people do not have a trade union and are not organized to face a high-level administration in business.

I suggest that you look into this matter very seriously. We have a labour commission here in Whitehorse, I mean somebody is supposed to look after the interests of the working person in any business operation. I have it written and I have on record that they take special attention with regard to the Indian people and they say this is not their business, and I suggest to you people that you look into this very directly. But I do not suggest that it is because the Indian people cannot cope with work. I suggest it is because they are not brought in to work in a dignified and proper way.

**Mr. Taylor:** Allow me one question, if I may be permitted. Do you not feel that the answer is a little social education at the community level, and also the position that you suggest, sir, that the Indian agent disappears and that these people have a right to their own determination at the local level?

**Reverend Kearns:** I suggest this is very much the answer, but I suggest it will never be the answer until the Indian people make it their own. It is not for you or for me to decide. I think it is for them.

**[Interprétation]**

son sol et la victime est celui qui travaille pour cet emploi de crève-faim. La population indienne fait un travail d'esclave travaillant dans les bois et dans les moulins à scie qui ne leur promettent du travail que pour une journée toutes les deux semaines. Ils reviennent donc à la maison, que forme une misérable cabane où les attendent leur femme et une très grande famille. L'Indien a pour toute offrande une paye de 8 heures sur une semaine de travail de 40 heures.

Personne ne peut vivre d'un si maigre salaire et comme chacun sait, la scierie ferme ses portes quand arrivent les rigueurs extrêmes de l'hiver. Qui s'occupe alors de ces gens? Pourquoi notre gouvernement les voue-t-il au bien-être? A mon avis, il incombe à l'employeur d'assurer à ses employés une source de revenu régulière. Je propose que si vous introduisez un nouveau groupe de gens dans la population active, vous ne pouvez pas vous attendre à ce qu'ils travaillent d'une façon régulière si vous leur avez donné une journée de travail sur 10 et si vous les avez fait vivre dans des conditions de travail infectes qu'aucun mouvement ouvrier du Canada n'accepterait pour ses membres. Malheureusement, la population indienne n'a pas de mouvements ouvriers qui puissent la protéger; elle n'est pas organisée pour faire face à la haute administration commerciale.

Je vous propose d'étudier très sérieusement cette question. Nous avons une commission du travail à Whitehorse et je fais allusion à une personne qui est censée s'occuper des intérêts du travailleur pour ce qui est des opérations commerciales. Cette commission prétend porter une attention spéciale à la population indienne tout en considérant que leurs affaires ne la concernent pas. On accuse donc injustement les Indiens de ne pas pouvoir assumer leur responsabilité dans le mouvement du travail. Je propose qu'on les y fait entrer de la façon la plus insultante et non conforme à la plus élémentaire dignité humaine.

**M. Taylor:** Permettez-moi, je vous prie, de poser une question. L'éducation sociale à l'échelle locale, l'abolition du poste d'agent indien et le droit de la population de faire valoir son point de vue ne constitueraient-ils pas une solution à ce problème?

**M. Kearns:** Vous avez sans doute grandement raison, mais, à mon avis, tant que la population indienne n'aura pas prise cette décision elle-même, cette solution tombera dans le néant. Il ne vous appartient pas de décider pas plus qu'à moi d'ailleurs. Cette décision leur revient de droit.

[Text]

**Mr. Taylor:** Right.**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland has a question.

**Mr. Rowland:** Father, do you have any specific suggestions about the mechanisms that could replace the Indian agent, which I agree with you is totally—I was going to say unsatisfactory, and that would be an understatement to end all understatements; it is just wrong. But are you suggesting for example a municipal government structure for Indian communities in the Yukon so that they have local self-government and determination over the facilities provided in the communities and so forth?

**Reverend Kearns:** Yes, very definitely this would be my hope, but again it is for the people to decide when and how they will accomplish this. But it would be my hope, and I would suggest with regard to the Indian agent that this government and every government try to free him from the shackles of democracy on which he now exists. He is purely administering cheques, and so long as he is administering a purse, people see him only as a way to get money. He should be seen much more as a member of the community, possibly a native person himself, acting as a community development officer, to open up new horizons, stimulate talk, and encourage people in their work and their efforts, but not to give them money. That is the area for the welfare department itself, not necessarily Indian Affairs.

So an Indian agent may be a necessary evil, at least for a while, but let us give him a relatively meaningful function by making him a community development officer, someone to work with people, and not simply someone who lives outside the community, to visit the community to give handouts every now and again.

I suggest that these people who are called Indian agents and social welfare workers do not yet know the people they are working with, and if you do not know your people there is very little you can do to help them.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Nielsen also has a question.

**Mr. Nielsen:** Yes, it is a question for the Father, Mr. Chairman. He has put his finger on one of the evils of the policies which have been in force in the Yukon in connection with

[Interpretation]

**M. Taylor:** Exact.**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland a une question.

**M. Rowland:** Mon père, auriez-vous quelques suggestions pratiques qui remplaceraient le rôle de l'agent indien qui n'est certainement pas satisfaisant? Proposez-vous un gouvernement municipal pour les groupements indiens au Yukon? Proposez-vous un gouvernement autonome et local en vertu duquel ils peuvent décider des besoins de leur localité?

**M. Kearns:** C'est bien ce que je souhaiterais, mais, encore une fois, la population indienne doit décider du moment et des méthodes qui lui permettront d'arriver à cette fin. En ce qui concerne l'agent indien, je souhaiterais que le gouvernement le libère de la farce monumentale, de la comédie démocratique qu'il incarne. Il a pour toutes fonctions, l'administration de la bourse. Dès lors, la population ne voit en lui que le pourvoyeur d'argent. Il faudrait percevoir cet homme comme un membre de la localité, voire même un autochtone engagé comme officier du développement de la localité. Cet heureux personnage ouvrirait de nouveaux horizons, favoriserait les échanges, encouragerait les Indiens dans leur travail et leurs efforts, mais on ne leur donnerait pas d'argent. La question financière relève du bien-être social et non pas nécessairement du ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien.

L'agent indien est peut-être un mal nécessaire, du moins pour quelque temps. Dotons-le au moins d'une fonction relativement intelligente en faisant de lui un préposé au développement de la localité, un travailleur du peuple, et non simplement un spectateur qui vit en dehors de la localité et qui lui rend visite pour lui faire l'aumône une fois par lune.

Je soutiens que ces personnages que l'on appelle agents indiens ainsi que les travailleurs sociaux ne connaissent pas encore la population qu'ils doivent servir; or, si vous ne connaissez pas quelqu'un, comment pouvez-vous lui venir en aide?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Nielsen aurait une question.

**M. Nielsen:** Mon père, j'aimerais vous poser une question. Vous venez de mettre le doigt sur la gangrène des politiques qui sont en force au Yukon en ce qui concerne la popula-



texte]

the Indian people. I am sure he will agree that most of the community developments for Indian people have resulted in the build-up of ghettos throughout the Yukon. Whitehorse has its Indian village which in fact is a ghetto, and Upper Liard is rapid—if it has not already achieved that status.

Would you say, Father, that community integration would be part of the solution instead of the federal government investing moneys and constructing homes—if some of them can be called that—for the Indian people in a ghetto-like structure, that perhaps some kind of money should be invested in the construction of homes for Indian people right in the communities where everyone else lives rather than isolating the Indian people as they have been done?

That is the only question I leave with you, Father. I leave with you this thought too. We have a colleague in the House of Commons from Kamloops whose name is Len Marchand. He is an Indian, and my colleagues on the committee here have heard him say several times in Standing Committee and in the House of Commons, "I do not speak to you as Indian. I speak to you as a Canadian, and Indian people in Canada do not want to be heard as Indians. We want to be heard as Canadians". I thought I would pass that sentiment on to you, along with the question.

**Vereend Kearns:** With regard to the remark by Mr. Len Marchand, I suggest he is a good step with many Indians in Canada. They want to be heard as Canadian Indians, and I believe they should be and are rightfully proud of their Indian heritage, and until they become very proud of it and recognize they will not be what they are—Canadian Indians, the first people of this country, and have a right to hold their head up and be proud of that fact. I suggest that they are not Canadians, more Canadian certainly than I am, and maybe than many people here, therefore as Canadians they must speak, and certainly also as Canadian Indians.

With regard to the whole problem of integration, I suggest that here in the Yukon like anywhere else it is slightly different than development and the progress and the hopes and ideas of Indians throughout other parts of the country, because each Indian people is from a different nation. The Cree nation is different from the Ojibway, and so on. Here we have our own nations, mostly Athabaskan origin, and these people have had their own rate of progress and their own particular ideal, and they must be considered as to whether they want to integrate

[Interprétation]

tion indienne. Vous conviendrez sans doute avec moi que la plupart des développements locaux destinés à la population indienne ont en fait créé des ghettos dans tout le Yukon. Whitehorse a son village indien qui n'est rien d'autre qu'un ghetto et Upper Liard ne tardera pas à adopter ce statut.

Croyez-vous que l'intégration sociale apporte une partie de la solution? Au lieu d'investir des sommes dans la construction de misérables cabanes qui composent le ghetto de la population indienne, le gouvernement fédéral ne ferait-il pas mieux d'investir cet argent dans la construction de maisons pour la population indienne au cœur même des localités et non pas dans quelque endroit isolé où vit le peuple indien?

C'est la seule question qui me vient à l'esprit mais j'aimerais vous faire part d'un autre sentiment. Nous avons un collègue de Kamloops à la Chambre des communes du nom de Len Marchand. C'est un Indien qui ne cesse de répéter au comité permanent ou à la Chambre des communes qu'il ne parle pas en tant qu'Indien mais bien en sa qualité de Canadien. Il nous assure que le peuple indien éprouve les mêmes sentiments. Qu'est-ce que vous en pensez?

**M. Kearns:** Pour ce qui est de M. Len Marchand, il ne traduit pas du tout la pensée d'un grand nombre d'Indiens du Canada. Ils veulent se faire entendre en leur qualité d'Indiens canadiens et c'est à juste titre qu'ils sont fiers de leur héritage autochtone. Si, au contraire, ils n'ont pas cette fierté raciale, ils ne pourront jamais être de bons Indiens canadiens. Après tout, le peuple indien est le premier peuple de ce pays et il a droit de marcher tête haute et de se complaire dans ce fait historique. Je propose qu'ils sont entièrement canadiens, voire même plus Canadiens que vous et moi. C'est donc en tant que Canadiens qu'ils doivent faire valoir leur point de vue, mais c'est certainement aussi en tant qu'Indien canadien. En ce qui concerne la question de l'intégration, le Yukon réunit un ensemble d'Indiens qui viennent de plusieurs nations. Leurs espoirs et leurs conceptions du progrès se rattachent à leur origine. La nation Cri diffère des Ojibway ou des Athabaskan qui suivent leur idéal particulier et que l'on doit consulter pour connaître leur désir ou leur opposition à l'intégration à la communauté blanche.

## [Text]

with the White community or maybe more specifically as to whether they want to do it right now.

I suggest that many programs of integration are the result of our own sometimes misguided conscience of self-justification. We decide that that is the only answer for the Indian people, and we decide to integrate them. But I know many people who would rather live on their own and work out their own problems their own way or maybe in time make their own path towards integration.

I suggest that when we decide—white men I mean—about integration, we usually start at the wrong level. People may think that I am trying to bring up a specific issue, but I suggest very openly and honestly that we start with the level of education, and I mean by education the education of the young children like you see here, and I suggest that those young children will never be able to take the opportunities given to them until we start integrating our communities as you have suggested. However, by integrating communities I do not mean necessarily getting people to live together just because they should live together.

Last year there was a ruckus made in this town because an Indian person wanted to live in this town, and the ruckus was made by the white people, and until we put our own affairs in order we cannot even begin to talk. I suggest that it is up to the Indian people to make their own moves at their own pace, and until they feel ready and they wish, there can be very little talk about that.

I am no authority on these matters. I speak very dogmatically, but I do not have the answers. I do say, however, that the one thing I will hold on to in the face of anybody is that nobody has a right to speak for the Indian people, not myself and not anybody else. We have only a right to speak for them if we have listened to them.

The last thing I would like to bring up, because I do think it is constitutional, is the whole matter of legal aid in this province. I suggest to you that most of the people coming before our courts are not in a position, especially if they are native people, to pay for their own legal costs. They have no legal aid society here, and I think this is robbing them of decent ordinary legal justice.

## [Interpretation]

A vrai dire, plusieurs programmes d'intégration sont le fruit de notre propre conscience coupable en quête de justification personnelle. Dans notre petite cervelle, nous avons décidé qu'il s'agissait là de la solution ultime pour la population indienne et nous avons décidé de les intégrer. En revanche, je connais bien des gens qui souhaitent vivre leur façon et régler leur propre problème même choisir leur propre voie vers cette intégration.

Lorsque les hommes prennent une décision concernant l'intégration, ils ne procèdent pas de la bonne façon. En effet, nous entreprenons l'éducation des jeunes enfants et je propose que ces derniers ne seront jamais en mesure de profiter des occasions qui leur sont offertes jusqu'à ce qu'il y ait intégration de groupements tel que vous l'avez proposé. Toutefois, l'intégration des groupes ne suppose pas nécessairement une vie en commun pour le plaisir de la chose.

L'an dernier, il y a eu une bagarre dans cette ville parce qu'un Ind'en voulait vivre chez nous et cette échauffourée est l'œuvre des hommes blancs. Il faut donc commencer par ranger notre maison avant de faire de beaux discours. Je propose une fois de plus qu'il appartient à la population indienne de bouger à leur propre vitesse et quand ils consentiront à cette idée d'intégration, on n'aura pas besoin d'en tellement parler.

Je sais que j'ai une allure fort théorique mais que je ne détiens pas toutes les solutions. Je soutiens toutefois, et je le crierai sur tous les toits, que personne n'a le droit de se prononcer au nom de la population indienne. Nous avons uniquement le droit de les représenter après avoir écouté ce qu'ils avaient à dire.

En dernier lieu, en raison de son aspect constitutionnel, j'aimerais soulever la question de l'assistance juridique dans cette province. La plupart des gens qui comparaissent devant nos cours ne sont pas en mesure, particulièrement s'ils font partie de la population autochtone, d'en défrayer le coût. Or, il n'existe aucune société d'assistance juridique et je pense qu'on prive la population indienne des moyens élémentaires de justice.

• 1220

And I suggest this also not only in the whole general area of crime protection and so

Et je le dis également non seulement dans le domaine général de la protection contre

erte]

th, but I suggest it particularly with regard the divorce laws. I know men and women who are crippled by the fact that they want get a divorce and must pay \$500 to \$750 and they cannot afford it and it is hurting and hurting their lives. I cannot try these things to the court. I have tried. I have been told I can do so but it is very difficult and I suggest to you that if you are to get justice in Canada to Canadians you would see that in each province there is a legal aid society to give proper help and consideration to those who cannot afford to buy justice. No one should have to buy justice if they cannot afford it. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I will allow Mr. Nielsen to make a brief comment.

**Mr. Nielsen:** Very briefly I do not think, with respect to the Father, the remarks on legal aid were quite accurate. There is a system of legal aid available in the Yukon, not only to the Indian people, but to everyone who finds himself in the position where he cannot pay for his own defence. That legal aid extends to the more serious crimes. It does not extend to cases of being drunk in a public place or impaired driving or that sort of thing. I do not know where the Father got his figures on divorces but no one has to pay an exorbitant fee for a divorce if he cannot pay around.

**Reverend Kearns:** That price was quoted to your office, Mr. Nielsen.

**Mr. Nielsen:** You have been misinformed, Reverend.

At the last point I wished to make concerns legal aid, because the matter has been raised by the Father. If a person does find himself in difficulties before the courts all he has to do is make application to the JP or the magistrate who is judging the case and the accused person's request will be referred through the proper channels for the granting of legal aid. Legal aid is supported by the Department of Justice in the Yukon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mrs. Nielsen, I believe would like to speak. We will have quite so much opportunity ladies and gentlemen for interchange with all of the members that we had with the past one but we have some limitation of time but we are certainly very pleased to have the ladies from the floor speak.

[Interprétation]

crime et ainsi de suite, mais en particulier au sujet des lois de divorce. Je connais des hommes et des femmes qui sont marqués par le fait qu'ils veulent obtenir un divorce et doivent payer \$500 à \$700 et ils ne peuvent se le permettre et leur vie en est perturbée. Je ne puis soumettre ces choses aux tribunaux. J'ai essayé. On m'a dit que je pouvais le faire mais que c'était très difficile et je vous dis que, si les Canadiens doivent obtenir justice au Canada, vous devriez voir à ce que, dans chaque province, il y ait un bureau d'assistance juridique pour aider ceux qui ne peuvent pas se permettre d'acheter la justice. Personne ne devrait avoir à acheter la justice s'il ne peut se le permettre. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je permettrai à M. Nielsen de faire un bref commentaire.

**M. Nielsen:** Avec le respect que je dois au Père, je dirais très brièvement que je ne crois pas ces remarques concernant l'assistance juridique très justes. Le Yukon dispose d'un système d'aide juridique auquel peuvent avoir recours non seulement les Indiens mais tous ceux qui ne peuvent payer pour leur propre défense. Cette aide juridique s'applique aux cas les plus sérieux. On ne peut y avoir recours pour les cas d'ivresse dans un endroit public ou de conduite alors que les facultés sont affaiblies ou ce genre de chose. Je ne sais pas où le Père a obtenu ces chiffres sur les divorces, mais personne n'a à payer ce genre de frais exorbitants pour un divorce s'il se renseigne.

**M. Kearns:** C'est votre bureau qui m'a cité ce prix, monsieur Nielsen.

**M. Nielsen:** Vous avez été mal informé, mon Père.

Le dernier point que j'aimerais souligner se rapporte à l'assistance juridique parce que le Père a soulevé la question. Si une personne se trouve en difficulté devant les tribunaux. Il n'a qu'à présenter une demande au juge ou au magistrat qui juge le cas et la demande de l'accusé sera transmise aux personnes compétentes pour qu'on lui accorde une assistance juridique. Les frais sont absorbés par le ministère de la Justice au Yukon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que Mme Lott aimerait parler. Nous n'aurons pas tellement d'occasions, mesdames et messieurs, d'échanger des vues avec tous les témoins parce que notre période est limitée mais nous sommes certainement très heureux d'entendre les gens du parquet.



[Text]

**Mrs. Shirley Lott:** I am sorry. I do not want to take too much time.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. I am not trying to limit you. I am trying to limit the Committee members.

**Mrs. Lott:** The only thing I would like to say is I have been shopping for one year for a divorce and I cannot find anybody who will do it for under \$500. If you know of anybody let me know.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** What is your name please?

**Mrs. Lott:** Mrs. Lott.

**Mr. Nielsen:** I do not have a card with me.

**Mrs. Lott:** You are the only one who has helped me so far. What is your rate?

**Senator Cameron:** Mr. Chairman, just by way of a comment, I think I have sat on a thousand divorce cases in the Senate when we had divorces and \$400, \$500, \$600 and up to \$1,000 were not uncommon as costs.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Chamberlist, did you want to make a comment?

**Mr. Norman Chamberlist (Territorial Councillor, Whitehorse-East):** Mr. Chairman, I would like to ask one question resulting from the remarks of the Father. I wonder, Mr. Chairman, through you if any members of the committee would indicate their feelings with reference to completely repealing the Indian Act.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think, Mr. Chamberlist, we will have to treat that as a rhetorical question for now. The Committee members when they write their report may well indicate their feeling on that but we have not had an opportunity of discussing it and it is something we will have to take under advisement.

There are several other young people who wanted to ask questions. We have heard two of them. I believe there are at least two more and I would ask one of the others to come forward now.

**Mr. Robert Tool:** Ottawa has recently transferred small quantities of land surrounding Newcomb in the south municipalities to the Yukon. Why has Ottawa not transferred all the land of the Yukon to the Yukoners?

[Interpretation]

**Mme Shirley Lott:** Je suis désolée. Je ne veux pas prendre trop de temps.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. Je n'essaie pas de vous limiter. J'essaie de limiter les membres du Comité.

**Mme Lott:** J'aimerais tout simplement dire que j'essaie d'obtenir un divorce depuis un an et je n'ai pu trouver personne qui veuille m'aider pour moins de \$500. Si vous connaissez quelqu'un, dites-le moi?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quel est votre nom, s'il vous plaît?

**Mme Lott:** Madame Lott.

**M. Nielsen:** Je n'ai pas de carte avec moi.

**Mme Lott:** Vous êtes le seul qui m'ait aidé jusqu'ici. Quel est votre taux?

**Le sénateur Cameron:** Monsieur le président, un court commentaire. Je dois avoir entendu mille cas de divorce au Sénat lorsque nous nous en occupions et des frais de \$400, \$500, \$600 et même jusqu'à \$1,000 n'étaient pas extraordinaires.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Chamberlist, voulez-vous faire un commentaire?

**M. Norman Chamberlist (Conseiller territorial, Whitehorse-Est):** Monsieur le président, j'aimerais poser une question qui découle de remarques du Père. Je me demande, monsieur le président, si je pourrais obtenir l'opinion de membres du Comité quant à la révocation complète de la loi sur les Indiens.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois, monsieur Chamberlist, que nous devons considérer cette question comme théorique pour l'instant. Lorsque les membres du Comité rédigeront leur rapport, ils pourront indiquer leur opinion sur le sujet, mais nous n'avons pas eu l'occasion d'en discuter, et c'est un sujet sur lequel nous devons obtenir des conseils.

Il y a plusieurs autres jeunes gens qui voudraient poser des questions. Nous en avons entendu deux d'entre eux. Je crois qu'il y en a au moins deux autres et je demanderais l'un d'eux de s'avancer.

**M. Robert Tool:** Ottawa a récemment transféré au Yukon quelques lopins de terre autour de Newcomb dans les municipalités du sud. Pourquoi Ottawa n'a-t-il pas transféré toute la terre du Yukon aux habitants du Yukon?

texte]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I doubt if anyone has an answer to that. That is a question both of the witnesses we have heard in the Yukon have asked us and we are going to have to ask ourselves that question back in Ottawa.

Does somebody else want to make a comment.

**Mr. Hopkins:** Thank you, Mr. Chairman. I think we are talking here about something that has been traditional in constitutionalism in Canada because prior to the founding of the Canadian constitution all natural resources were vested in one central government. We had shortly after Confederation the very important legal cases in Ontario between the then Premier Sir O. Mowat and these cases went through to the Supreme Court and, as you know, some of them went through the judiciary of the Privy Council in

225

England. The provinces, particularly in north-western Ontario, got the right to exercise jurisdiction over their natural resources and the provinces that we know today as Saskatchewan, Alberta, which were still federal territories as the Yukon is today, did not have control over their natural resources. They were given control over these in 1905 when these two provinces received their autonomy. Even at that time there was quite a dispute over whether their natural resources should remain under federal control or whether they could be passed on to the provinces.

I suggest to you, Mr. Chairman, and to the people who have commented on this subject that possibly this Committee might be interested were it to break with the traditions of this type of constitutional arrangement in Canada in order to assist the Yukon Territory more rapidly gain its stature of a province. Possibly we could recommend as an immediate measure that the natural resources of the Yukon Territory be transferred to the Yukon Territory as such in order to give it a greater economic base and to have more control over local territorial resources. Hence, I think it might be better for more rapid development of the Territory in its growth towards provincial autonomy. I think it is a very important matter for this Committee to consider in view of the fact that it has come up and is basic to the tradition in Canadian constitutional history.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Hopkins. I am sure we will be considering this matter along with many others. Now I believe there is another young

[Interprétation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je doute que quelqu'un puisse répondre à cette question. C'est une question que les deux témoins que nous avons entendus au Yukon nous ont posée et nous devons nous la poser à notre retour à Ottawa.

Quelqu'un d'autre a-t-il un commentaire à faire?

**M. Hopkins:** Merci, monsieur le président. Je crois que nous parlons ici d'un point qui fait partie de la tradition parce qu'avant la mise sur pied de la Constitution canadienne toutes les ressources naturelles étaient confiées à un seul gouvernement central. Peu de temps après la confédération, il y a eu certains cas juridiques très importants en Ontario avec le Premier ministre de l'époque, Sir Mowat, et ces cas ont été soumis à la Cour suprême et, comme vous le savez, certains d'entre eux sont même allés jusqu'au Conseil privé, en Angleterre. Les provinces, en particulier le Nord de l'Ontario, ont obtenu le droit d'exercer leur compétence sur leurs ressources naturelles et les régions que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de Saskatchewan et Alberta étaient encore des territoires fédéraux comme le Yukon l'est actuellement, n'avaient pas le contrôle de leurs ressources naturelles. On leur a accordé en 1905 lorsque ces deux provinces ont obtenu leur autonomie. Même alors il y avait une dispute sur la question de savoir si leurs ressources naturelles devaient rester sous le contrôle fédéral ou si elles devaient être transmises aux provinces.

Je dois vous dire, monsieur le président, et aux gens qui ont présenté des commentaires sur le sujet que le Comité pourrait peut-être se défaire de ce genre d'arrangement constitutionnel au Canada de façon à aider le Territoire du Yukon à obtenir le plus rapidement son statut de province. Nous pourrions peut-être recommander comme mesure immédiate que les ressources naturelles du Territoire du Yukon soient transférées à ce territoire pour aider son économie et lui permettre d'avoir un plus grand contrôle sur ses ressources territoriales locales. Je crois donc que cette façon de faire lui permettrait d'obtenir plus rapidement son statut provincial. Je crois que c'est une question très importante que devrait étudier le Comité vu qu'elle a été soulevée et qu'elle fait fondamentalement partie de la tradition en matière d'histoire constitutionnelle canadienne.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Hopkins. Je suis certain que nous étudierons cette question en plus de beaucoup d'autres. Je crois qu'il y a un autre jeune

[Text]

man back there who is prepared to ask us a question. A young lady, well that is even better.

**Bernadette Unka:** Why have only two Ministers been appointed to act under the Commissioner?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I am sorry, I do not think we heard your question.

**Bernadette Unka:** Why have only two Ministers been appointed to act under the Commissioner?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would you care to make a comment on that, Mr. Taylor?

**Mr. Taylor:** This is, of course, an experiment in local government I suppose, what the federal government are calling it. We are not convinced that we are even going to have Ministers. It has been suggested and certainly the members of the legislature hope that these people will have Cabinet Minister status in our new government. It was suggested by the Hon. Jean Chretien that one person be appointed to an executive committee. We went down to Ottawa and met with the Prime Minister and the Minister and asked for three positions having Cabinet status and we wound up with two. We are not quite sure yet to this day exactly what we have. We are very concerned about it and I think this will be known as soon as Mr. Commissioner comes back from Ottawa. I must say I am kind of puzzled on this thing too.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Is there any other young woman or young man who would like to make a comment? Mr. Allmand, you wanted to make a comment?

**Mr. Allmand:** I just have a short question.

This arises out of some of the things that Father said before the Committee. I want to know whether the federal Minimum Wages Act, the Canada Fair Employment Practices Act and the Canada Labour (Standards) Code apply in the Yukon. Also, has the Council enacted legislation meeting those same standards in minimum wage and fair employment practices and labour standards. Where does it apply in the Yukon because I am used to the provincial situation. I am not too sure now, having heard accusations of slave labour and so forth.

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, in reply I can say that indeed the basic minimum wage

[Interpretation]

homme à l'arrière qui aimerait nous poser une question. Une jeune dame, c'est encore mieux.

**Bernadette Unka:** Pourquoi ne nommer qu'un ministre pour agir sous les ordres du commissaire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis désolé, je ne crois pas que nous ayons entendu votre question.

**Bernadette Unka:** Pourquoi ne nommer qu'un ministre pour agir sous les ordres du commissaire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Aimerais-je vous répondre à cette question, monsieur Taylor?

**M. Taylor:** Je crois que c'est une expérience que tente le gouvernement fédéral à ce niveau du gouvernement local. Nous ne sommes pas convaincus que nous allons même avoir des ministres. On a dit et les membres de la législature espèrent certainement que ces gens auront le statut de ministres du Cabinet dans notre nouveau gouvernement. L'honorable Jean Chretien a proposé la nomination d'une personne à un comité exécutif. Nous nous sommes rendus à Ottawa et nous avons rencontré le premier ministre et les ministres et nous leur avons demandé trois postes jouissant du statut de membre du Cabinet et nous en avons obtenu deux. Nous ne sommes pas encore absolument certains de ce que nous aurons. Nous nous en préoccupons grandement et je crois que nous aurons de plus amples précisions dès que le commissaire sera revenu d'Ottawa.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il un autre jeune homme ou jeune femme qui aimerait faire un commentaire? Monsieur Allmand, vous vouliez dire quelque chose?

**M. Allmand:** Je n'ai qu'une courte question à poser.

Elle découle de certains des points que j'ai mentionnés le Père devant le Comité. Je voudrais savoir si la Loi sur les salaires minimums, la Loi canadienne sur les justes méthodes d'emploi et le code canadien du travail «Norme» s'appliquent au Yukon. De plus, le conseil a-t-il adopté des mesures législatives pour satisfaire à ces mêmes normes de salaires minimum et de justes méthodes d'emploi de norme du travail. Quelle en est l'application au Yukon parce que je suis habitué à la situation provinciale. Je ne sais trop qu'en penser après avoir entendu des accusations de travail d'esclave et ainsi de suite.

**M. Taylor:** Monsieur le président, je puis dire que les dispositions fondamentales cor-



te]

visions under federal legislation certainly  
y in the Yukon Territory.

**M. Nielsen:** Only to federal jobs.

**M. Taylor:** May I continue. The provisions stated certainly apply as they do in other parts of Canada but the territorial government or the legislature of the Territory is in the right and responsibility of making legislation in this area and we have indeed agreed, as a matter of fact, I think we agreed the federal government in bringing in basic minimum wage stipulation. I give it is \$1.50 right now. But in any event what Father says is partially right too because there are unscrupulous people here who have hired native people and I think this is what Father is getting at and then found themselves broke and not able to pay these people or they have employed native people and paid them poor wages.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Not in them the minimum wage?

**An hon. Member:** Is there a territorial minimum wage?

**M. Taylor:** The Territory follows the federal government basically on the minimum wage. When I say, I mean we members of the legislature, have attempted to ask the territorial administration to come up with some legislation in this area which would provide for a minimum wage. That is not to say that \$1.50 an hour or \$1.75 an hour is the minimum wage, but, indeed, to say that a truck driver, heavy duty is this and that, along the lines of a provincial situation. Unfortunately we in our legislature have no control of our legal department. Our legal adviser is the Commissioner's legal adviser and this person serves two masters and obviously he serves the government, he does not serve the people, but he makes this attempt. In other words, we cannot initiate this legislation, we have to beg for it. This is what we are trying to cure as a result of these hearings today.

**M. Nielsen:** Mr. Chairman, for the record, I think I should mention that under Section 91 of the Yukon Act the Yukon Territory is given legislative powers apart from money and is substantially the same classes of subjects as the provinces under the BNA Act. There are only three exceptions—money, natural resources and justice. There has been a labour provisions ordinance passed which sets a minimum wage but no govern-

[Interprétation]

cernant le salaire minimum que renferme la loi fédérale s'appliquent certainement au territoire du Yukon.

**M. Nielsen:** Seulement pour des emplois fédéraux.

**M. Taylor:** Puis-je continuer. Comme je l'ai dit, les dispositions s'appliquent certainement au Yukon comme dans les autres régions du Canada, mais le gouvernement fédéral ou la législature du territoire a le droit et la responsabilité d'adopter des mesures législatives dans ce domaine et nous avons suivi, sinon précédé, le gouvernement fédéral dans cette question du salaire minimum. Je crois qu'il est de \$1.50 actuellement. Mais, de toute façon, ce que dit le Père est partiellement vrai également parce qu'il y a des gens sans scrupule qui ont engagé des autochtones et qui se sont ensuite retrouvés sans le sou et n'ont pu payer ces gens ou ils ont embauché des autochtones et leur ont payé des salaires très faibles.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ils ne leur ont pas accordé le salaire minimum?

**Une voix:** Y a-t-il un salaire minimum territorial?

**M. Taylor:** Le territoire suit le gouvernement fédéral dans cette question du salaire minimum. Nous avons essayé de demander à l'administration territoriale de nous soumettre une loi dans ce domaine qui assurerait des salaires minimum précis. Ceci ne veut pas dire que \$1.50 ou \$1.75 par heure est le salaire minimum de base, mais, en fait, qu'un conducteur de camion serait payé le salaire qu'on paie dans une province. Malheureusement, nous n'avons aucun contrôle de notre service juridique. Notre conseiller juridique est le conseiller juridique du commissaire et il sert de maître et, de toute évidence, il sert le gouvernement, il ne sert pas le peuple mais il fait un effort dans ce sens. Autrement dit, nous ne pouvons présenter une mesure législative, nous pouvons seulement demander qu'on en présente une. C'est ce que nous essayons de corriger grâce à ces audiences aujourd'hui.

**M. Nielsen:** Monsieur le président, je devrais mentionner qu'en vertu de l'article 16 de la Loi sur le Yukon, le Territoire du Yukon jouit de pouvoirs législatifs, sauf pour les questions monétaires, dans à peu près les mêmes catégories que les provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il n'y a que trois exceptions: les questions monétaires, les ressources naturelles et la justice. On a adopté un décret qui établit un

## [Text]

ment I think would adopt a policy of usurping the power of trade unions to negotiate wage rates for their own memberships. That is why they have not gone into specific wage rates for specific classes of employment. The only lack in our labour legislation at the moment is that we do not have an Industrial Relations and Disputes Investigation Act and similar legislation in the provinces. We are unique in that regard because we are the only jurisdiction in the Yukon that does not have such provincial type legislation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We have three more questioners and after that I will wind up the meeting. Mr. McQuaid, Senator Fergusson and Mr. Hopkins.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, I had a question for Mr. Taylor. I realize that perhaps by reason of his position on the Territorial Council he may not feel like answering it and I do not want to embarrass him. If he does not feel like answering I want him to feel free to tell me so. It was indicated to us in a brief last night at Whitehorse that there is a failure on the part of the Territorial Council to effectively contact, and even after contact, to effectively be heard by the powers that be in Ottawa. From your experience, is this correct? For example, you mentioned control over your own minerals. Have you been able to effectively present your position on this matter to the central government and do you feel that you have been heard and that serious consideration has been given? In other words, do you know of any cases where you have been completely brushed aside by the central government in any of the presentations you have made to the government?

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, we have been told clearly in Ottawa that if we want responsible government, yes, we will consider that, but if we are to talk about the takeover of resources within our Territory we are not listening to you. I must say that in all honesty regardless of any other considerations we have been told this and this is the situation. We are prepared to buy that as long as we can at least take over control in the Territory of our day-to-day affairs and start developing towards provinces. However, we have been told by the federal government, if you are talking resources forget about it, and this has been clearly stated.

I would like to say something else, sir. I made the statement a little while earlier that the Civil Service in my opinion, and in the

## [Interpretation]

salaire minimum, mais je crois qu'aucun gouvernement n'adopterait une politique qui usurperait le pouvoir des syndicats de négocier les taux de traitement pour leurs propres membres. C'est pourquoi ils n'ont pas adopté des taux précis de salaire pour des catégories précises d'emploi. La seule carence dans notre législation ouvrière est actuellement que nous n'avons pas une loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les droits du travail ou une législation semblable dans les provinces. Notre cas est unique parce que nous sommes les seuls à ne pas avoir d'une telle législation provinciale.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il y a trois autres personnes qui désireraient poser des questions après quoi je lèverais la séance. McQuaid, le sénateur Fergusson et Hopkins.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Taylor. Je comprends qu'à cause de sa position au sein du conseil territorial il pourrait préférer ne pas y répondre et je ne voudrais pas l'embarrasser. S'il préfère ne pas y répondre, il n'aura qu'à me le dire. Un mémoire que nous avons entendu hier à Whitehorse prétendait que le conseil territorial ne pouvait communiquer efficacement avec Ottawa, et, même après être entré en communications, ne pouvait se faire efficacement entendre. Selon vous, est-ce exact? Par exemple, vous avez mentionné le contrôle sur vos ressources minières. Avez-vous pu présenter efficacement votre position sur cette question au gouvernement central et croyez-vous qu'on vous a écoutés? L'on étudiera sérieusement la question. Autrement dit, connaissez-vous des cas où le gouvernement central vous a complètement écartés dans le cadre de présentation que vous lui avez faite?

**M. Taylor:** Monsieur le président, Ottawa nous a clairement dit que, si nous voulions un gouvernement responsable, il étudierait la question mais que, si nous parlions de prendre en main les ressources à l'intérieur des frontières de notre territoire, il ne nous entendrait pas. Il nous a dit qu'il était prêt à nous faire des concessions pourvu qu'il puisse au moins prendre le contrôle des affaires quotidiennes dans le territoire et commencer à mettre en vigueur dans les directions des provinces. Toutefois, le gouvernement fédéral nous a très clairement dit d'oublier cette question si nous voulions parler de ressources.

J'aimerais ajouter quelque chose. J'aimerais un peu plus tôt que la Fonction publique selon moi et beaucoup d'autres personnes

erte]

tion of many others in the Territory, has become stronger than the government, because—again we are talking resources—we are not even to be a partner in this operation. We are not considered at all. The people are not to deal. We have a new community of people out there. This is wheeled and dealt by the Civil Service and I do not think really much of what goes on in both the Northwest Territories and the Yukon Territory comes to the attention of the Ministers responsible, whatever government may be in power.

There is a situation, sir, in Teslin, with the people again. There are descendants of the great nations. These are Haida Indians, the Klinkit Indian and the descendants of the people who, prior to 1935, lived in Alaska, have a right to a great deal of land and a great deal of money. This is in a land settlement going on across an international boundary. To the people of Teslin, the men, women and children, who are entitled in this area, this means a total, I think we've worked out, of \$5,200,000 to those people. The federal government at the legislative end does not know anything about it and we've sat here for two years now fighting with the government of the State of Alaska to protect the rights of these people. It was only on a phone call to Ottawa during the last few weeks that we were able to convey this to the elected side of government, that is to the Minister; in this case, the Minister of Northern Affairs. So the Civil Service had not had that information—this is what I am talking about—up to the elected level, and this is what is going on.

**Mr. McQuaid:** Do you try as a territorial council to contact the Minister direct rather than working through the officials in his office rather than working through the civil service?

**Mr. Taylor:** This has a great bearing, sir, Mr. Chairman. I suppose politics play a heavy part in this and if you happen to be on the side of the government in power you certainly have immediate access through political means of reaching your Minister.

**Mr. Nielsen:** No way. It is just as bad whether you are in government or not.

**Mr. Taylor:** As a legislative council, we have to go through the Commissioner and we have to go through everything from the State Department to gosh knows what to jointly

[Interprétation]

dans le territoire, était devenues plus fortes que le gouvernement parce que, dans cette question des ressources, nous ne pouvons même pas jouer un rôle d'associés. On nous ignore complètement. La Fonction publique s'occupe de tout et je ne crois pas que tellement d'événements qui se passent dans les Territoires du Nord-Ouest et dans le Territoire du Yukon soient portés à l'attention du ministre responsable, quel que soit le gouvernement au pouvoir.

Les autochtones de Teslin ont des difficultés. Ils sont des descendants de deux grandes nations. Les Indiens Haida et les Indiens Klinkit. Les descendants de ces Indiens qui, avant 1935, vivaient en Alaska ont droit à une grande partie de cette terre et à beaucoup d'argent. Les hommes, les femmes et les enfants de Teslin ont droit, selon nos calculs à \$5,200,000. Le gouvernement fédéral n'en sait rien et nous nous battons depuis deux ans avec le gouvernement de l'État de l'Alaska pour protéger les droits de ces gens. Ce n'est qu'à la suite d'un appel téléphonique à Ottawa au cours des deux dernières semaines que nous avons pu mettre le ministre des Affaires du Nord au courant de cette affaire. La Fonction publique n'en avait donc pas informé—et c'est ce que je veux souligner—le représentant élu.

**M. McQuaid:** Essayez-vous, en tant que conseil territorial, de communiquer directement avec le ministre plutôt que de passer par les hauts-fonctionnaires de son bureau, plutôt que de passer par la Fonction publique?

**M. Taylor:** Je suppose que la politique joue un rôle très important ici et, si vous vous trouvez du gouvernement au pouvoir, vous avez automatiquement les moyens d'atteindre votre ministre.

**M. Nielsen:** Aucunement. C'est aussi difficile que vous fassiez partie du gouvernement ou non.

**M. Taylor:** En tant que conseil législatif, nous devons passer par le commissaire et nous devons passer par tous les échelons du ministère de l'État à Dieu sait quoi pour pré-



[Text]

present our representations. As a legislative body, as representatives of the people we do have some difficulty, correct.

**Mr. McQuaid:** Are you suggesting to me that there is something to prevent you as a legislative council from directly contacting your Minister?

**Mr. Taylor:** No. This is incorrect. No, I certainly do not wish to leave that impression. What I am saying is that when the legislative council of the Yukon Territory wish to make a representation we do it in the legislature, we stand up and we propose a motion, and we say well, this is what we would like, we would like this to be conveyed by the Commissioner to the Minister. This is our opinion on this particular matter. This is then conveyed but it is the only way we can do this.

**Mr. McQuaid:** I just have one other question, Mr. Chairman. Could Mr. Taylor give me any rough idea at all how much the citizens of the Yukon contribute annually to the federal treasury? Have you any estimate of what that figure might be?

**Mr. Taylor:** No, sir. I will tell you why. We have attempted to find out this information after the study on taxation. Again I come back to this business of who is keeping the books. The revenues from the Yukon and the Northwest Territories are lumped together. We have tried to have them segregated. The corporate revenues accruing to the federal government are sometimes collected in Vancouver. For instance, White Pass in the Yukon, who are a big name in the Yukon Territory, have their offices in Vancouver. There is no way that we or possibly even yourselves as members of government, have an opportunity of getting this. I do not know. This is a realm I am not too sure of, but I would say this to you: there are no accurate figures on the corporate and personal income tax revenues from the Territory. There possibly is in resource revenues, but I do not know.

**Mr. McQuaid:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to congratulate Mr. Taylor on his presentation to us and I would also like to congratulate him on his election. I hope

[Interpretation]

senter conjointement nos représentations. Et tant qu'organisme législatif, en tant qu'représentants du peuple, nous sommes aux prises avec certaines difficultés.

**M. McQuaid:** Me dites-vous qu'en tant qu conseil législatif il y a quelque chose qui vous empêche de communiquer directement avec votre ministre?

**M. Taylor:** Non. Ce n'est pas exact. Non, je ne voudrais certainement pas vous donner cette impression. Je dis tout simplement, qu lorsque le conseil législatif du territoire du Yukon désire faire des représentations, nous devons le faire dans la législature et proposer une motion en disant que c'est ce que nous désirerions et que nous aimerions que le commissaire en informe le ministre. C'est notre opinion d'une question particulière. C'est le seul moyen dont nous disposons.

**M. McQuaid:** J'aurais une autre question à poser, monsieur le président. M. Taylor pourrait-il me dire très approximativement combien les citoyens du Yukon contribuent annuellement au Trésor fédéral? Avez-vous une estimation de ce que pourrait être ce chiffre?

**M. Taylor:** Non, monsieur. Je vous dirais pourquoi. Nous avons essayé d'obtenir ce renseignement après l'étude qu'on a faite sur la fiscalité. Je reviens à cette question de la tenue des livres. Les recettes du Yukon et des territoires du Nord-Ouest sont groupées ensemble. Nous avons essayé de les faire séparer. Les revenus des corporations qui reviennent au gouvernement fédéral sont parfois recueillis à Vancouver. Par exemple, White Pass, au Yukon qui est un grand nom dans le territoire du Yukon a ses bureaux à Vancouver. Il n'y a aucune façon pour nous ou peut-être même vous en tant que membres du gouvernement d'obtenir ce renseignement. Je ne sais pas. Il y a un autre point dont je ne suis pas certain, mais je vous dirais ceci: il n'y a aucun chiffre précis sur les recettes fiscales tirées des revenus des sociétés et des revenus personnels provenant du territoire. Il y en a peut-être pour les recettes provenant de la source, mais je ne saurais le dire.

**M. McQuaid:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sénateur Fergusson.

**Le sénateur Fergusson:** Merci, monsieur le président. J'aimerais féliciter M. Taylor de sa présentation et j'aimerais également le féliciter de son élection. Je crois qu'au cours de son

erte]

during his next term he will see great  
les made towards the establishment of  
onsible government in the Yukon. I am  
he has aroused a tremendous amount of  
rest in the Committee and as Mr. Dins-  
said when there was a question raised  
t whether or not there were people in  
Yukon who could be leaders, I think that  
been answered today, both by the presen-  
n and by the exchange between the  
ber for this area.

r. Taylor, even though the Senators might  
understand this position as having gone  
ugh an election because they do not have  
e elected but I might say that I for one  
run elections in a city of over 20,000 and  
ow that there are many other Senators  
have had similar experiences even  
gh we do not have to run elections at the  
ent time.

would like to ask Father Kearns some-  
; if this is all right. He spoke of a brief  
he would like to have filed with the  
rty Committee. Now I am a member of  
Committee and I visited Whitehorse  
a the Committee visited Whitehorse and I  
ot know anything about that brief. I cer-  
y think anybody who can present the  
ments that Father Kearns did should be  
by the Poverty Committee and what I  
d like to ask Father Kearns is whether  
led that brief with the Committee, or I  
pt explain why he was not heard. It may  
iat we did not have the time. It may be  
he brought it in too late because we were  
pressed for time but if he has not filed it  
uld like to ask if he would give it to me  
I would present it to the Committee and  
to have it be included in our records  
se I am sure there is much information  
t that would be valuable to us. Could I  
y that brief.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):**  
er Kearns, would you come up please?

**Vereend Kearns:** This brief was filed with  
Chairman of your Committee. I only  
l about your Committee three days  
e because I was away. I rang the organ-  
committee in Whitehorse and they said  
nly my brief would be accepted. I pre-  
l my brief, arrived in Whitehorse, and  
old I would have to have 12 copies. At  
stage it was too late for me to present it  
ely. Your Chairman suggested that I  
and see if you had time. I was informed  
g the sessions that you had not time to  
me publicly but that he would accept a  
and it would go into your official  
ments.

### [Interprétation]

prochain mandat il sera le témoin de grands  
efforts en vue d'établir un gouvernement res-  
ponsable au Yukon. Je suis certain qu'il a  
soulevé beaucoup d'intérêt au sein du Comité  
et, comme l'a dit M. Dinsdale, quand on s'est  
posé la question de savoir s'il y avait des gens  
au Yukon qui pouvaient être des leaders, je  
crois que nous avons trouvé réponse à cette  
question grâce à la présentation et aux échan-  
ges que nous avons eus.

Monsieur Taylor, bien que les sénateurs ne  
considèrent pas leur poste comme ayant subi  
l'épreuve d'une élection parce qu'ils n'ont pas  
eu à se faire élire, je pourrais dire que j'ai  
fait des campagnes électorales dans une ville  
de plus de 20,000 habitants et je sais qu'il y a  
de nombreux autres sénateurs qui ont connu  
des expériences semblables bien que nous  
n'ayons pas à nous présenter actuellement à  
des élections.

J'aimerais poser une question au Père  
Kearns. Il a parlé d'un mémoire qu'il aurait  
aimé présenter au Comité de la Pauvreté. Je  
fais partie de ce comité et j'ai visité White-  
horse lorsque le comité a visité cette ville, et  
je ne sais rien de ce mémoire. Je crois ferme-  
ment que le Comité de la Pauvreté devrait  
entendre quelqu'un qui put présenter des  
arguments qu'a présentés le Père Kearns et  
j'aimerais lui demander s'il a présenté ce  
mémoire au Comité ou je ne puis m'expliquer  
pourquoi il n'a pas été entendu. Peut-être  
n'avions-nous pas le temps. Peut-être l'a-t-il  
présenté trop tard parce que notre temps était  
limité, mais, s'il ne l'a pas présenté, j'aimerais  
lui demander de me le remettre pour que je  
le présente au Comité et que je demande à  
celui-ci de l'inclure dans nos dossiers parce  
que je suis certain qu'il renferme des rense-  
ignements qui nous seraient utiles. Pourrait-on  
me remettre ce mémoire?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Père  
Kearns, voudriez-vous vous avancer?

**M. Kearns:** Ce mémoire a été envoyé au  
président de votre Comité. Je n'avais entendu  
parler de votre Comité que trois jours aupa-  
ravant parce que j'étais parti. J'ai communi-  
qué avec le Comité d'organisation à White-  
horse et on m'a répondu que mon mémoire  
serait certainement accepté. J'ai rédigé mon  
mémoire et je me suis rendu à Whitehorse où  
on m'a dit que je devrais en avoir douze  
exemplaires. Il était alors trop tard pour moi  
pour le présenter publiquement. Votre prési-  
dent m'a proposé d'attendre et de voir si vous  
auriez le temps. Durant les sessions, on m'a  
informé que vous n'aviez pas le temps de  
m'entendre publiquement, mais qu'on accep-

[Text]

**Senator Fergusson:** Thank you. I just wanted to be sure that we were not going to miss what Father Kearns had in his brief.

I also would like to say a word about the divorce and legal aid because I, like Senator Cameron, sat on the Divorce Committee—longer than he did—and I am sure I heard even more cases. I would be surprised if any of those cases were able to procure a divorce without paying more than \$500 in expenses, and I am particularly interested in this, because we have learned in the Poverty Committee of the tremendous number of deserted women there are in Canada who are supporting families, many of whom would be able, if they could be free, to marry and set up a normal home with a father and a mother in it. I certainly think it should be possible for women such as that to be able to secure a divorce without paying unreasonable sums. I think we should be able to provide legal aid in cases like that. These are not the questions I had in mind at all when I asked to speak, but Mr. Dinsdale has really stolen my thunder.

What I wanted to refer to was a statement by Mr. Taylor about education, that we need social education for the younger generation of native people and we should not just give them welfare. He also said that we have made it impossible for them to make their living the way their daddies did. We have not really given them a new way to make their living. I was going to ask him to elaborate on that. However, as time has gone on, perhaps there is nothing more he would like to add because Mr. Dinsdale's question was along the same lines.

**Mr. Taylor:** Senator Fergusson, just briefly in answer to that very good question, I might say that in my own experience integration came with about 5,000 American soldiers and Canadian soldiers when they built the Alaska Highway. Ever since these people have been struggling and working very, very hard to make a life for themselves, but we seem to be going downhill rather than uphill. There has always been a rejection at the civil service level for the provision of social education at the community level designed in an effort to assist these people to steer them into what we are trying to do. We have made a great mistake and I think Father Kearns made the point and made it very, very well, when he said, "Let us quit telling these people what we expect of them. Let us ask them what they

[Interpretation]

terait mon document et qu'on le déposerait dans vos dossiers officiels.

**Le sénateur Fergusson:** Merci. Je voulais tout simplement être certain que nous allions profiter du mémoire du Père Kearns.

J'aimerais dire un mot au sujet du divorce et de l'assistance juridique parce que, tout comme le sénateur Cameron, j'ai fait partie du Comité s'occupant des divorces plus longtemps que lui et je suis certain d'avoir entendu même plus de cas. Je serais surpris qu'un de ces cas puisse résulter en un divorce sans qu'il soit nécessaire de payer plus de \$500 en frais, et je m'intéresse tout particulièrement à cette question parce que nous avons appris au Comité de la Pauvreté qu'il y avait un très grand nombre de femmes seules qui devaient faire vivre une famille et dont beaucoup seraient capables, si elles pouvaient être libres de se remarier et d'édifier un foyer normal dirigé par un père et une mère. Je crois qu'il devrait certainement être possible pour de telles femmes d'obtenir un divorce sans avoir à payer de somme déraisonnable. Je crois que nous devrions pouvoir fournir une assistance juridique dans de tels cas. Ce n'était nullement les questions que j'avais en tête lorsque j'ai demandé la parole mais M. Dinsdale m'avait vraiment volé mon exposé.

Je voulais parler de la déclaration de M. Taylor au sujet de l'éducation, à savoir que la jeune génération des autochtones a besoin d'éducation sociale et que nous ne devrions pas tout simplement leur accorder de l'assistance sociale. Il a également dit qu'il leur était maintenant impossible de vivre à la façon de leurs ancêtres. Nous ne leur avons vraiment pas donné une nouvelle façon de vivre. J'aimerais qu'il nous donne de plus amples précisions. Toutefois, peut-être n'a-t-il rien à ajouter vu que M. Dinsdale en a parlé dans la même ligne de pensée.

**M. Taylor:** Sénateur Fergusson, pour répondre brièvement à votre très bonne question, j'aimerais dire, que, selon moi, l'intégration s'est faite avec l'arrivée de 5,000 soldats américains et soldats canadiens pour construire la route de l'Alaska. Ces gens se débattaient depuis et travaillent très très fort pour survivre, mais nous semblons reculer au lieu d'avancer. La Fonction publique a toujours adopté l'idée de l'éducation sociale au niveau communautaire destinée à aider ces gens à s'orienter dans la direction que nous préconisons. Nous avons fait une grande erreur et je crois que le Père Kearns l'a très très bien signalé en disant: «Cessons de dire à ces gens ce que nous attendons d'eux. Demandons leur ce qu'ils veulent faire et aidons-les à le réaliser.»



[texte]

ant to do themselves and let us assist them doing those things".

1245

**Senator Fergusson:** This is what I wanted know. What would be the content of that special education and just what are you going to teach them?

**Mr. Taylor:** What I am talking about is people. It takes dedicated people to sit at the community level and say, well, all right, these guys up town are trying to tell you how they think you should live. We are down here to help you adjust to this particular philosophy. Now maybe you do not want to buy this philosophy. Fine. How can we help you? How can we help you adjust over this period of adjustment? And we do not help them by ignoring their welfare.

**Senator Fergusson:** No, I realize this. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The next question will be asked by Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, just to get the record on the record here with my previous remarks, I would like to ask him if he would see in this Committee's report that we would suggest as one of the stages that you would desire to see put into operation as you move to provincial autonomy and to assist them to gain provincial autonomy—is it your desire that this Committee should recommend that the natural resources of the Yukon be given to the Yukon as one of those previous stages towards development?

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman, I must be very cautious in answering the question that was just asked. Certainly I would agree that the sooner we can take over the control of resources in the Yukon Territory, the better. I certainly agree, but I also think in qualifying my answer that we should be given the opportunity to show the people and the members of Parliament and the Senate of Canada that the people of Canada indeed that we are capable of accepting that responsibility, and it is in this area that I am having difficulty in answering your question. We know we can do the job but certainly I do not think that anybody in Parliament at least is going to give us that responsibility until we can prove that we can handle it, so what I am attempting to say in answer to your question, sir, is, give us the opportunity to be a partner at least in the development of resources and resource management so that we can show that we can do the job. Then, this would be the end result.

[Interprétation]

**Le sénateur Fergusson:** C'est ce que je voulais savoir. En quoi consisterait cette éducation sociale et qu'allez-vous leur enseigner exactement?

**M. Taylor:** Je parle des gens. Il faut des gens consciencieux qui peuvent communiquer avec les intéressés et leur dire: Très bien, tous ces gens essaient de vous dire comment ils croient que vous devriez vivre. Nous sommes ici pour vous aider à vous ajuster à cette façon de penser. Peut-être ne voulez-vous pas de cette façon de penser. Parfait. Comment pouvons-nous vous aider? Comment pouvons-nous vous aider à traverser cette période d'ajustement? Et ne pas les aider en leur donnant de l'assistance sociale.

**Le sénateur Fergusson:** Non, je m'en rends compte. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Hopkins posera la dernière question.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin s'il serait d'accord pour que le rapport de ce Comité précise qu'une des étapes que vous aimeriez voir entamer lors de votre poussée vers l'autonomie provinciale, et pour vous aider à réaliser cet objectif, serait que les ressources naturelles du Yukon soient remises au Yukon.

**M. Taylor:** Monsieur le président, je dois répondre très prudemment à cette question. Je serais certainement d'accord pour dire qu'il serait préférable que nous prenions le contrôle des ressources du Territoire du Yukon le plus tôt possible. Je suis certainement d'accord, mais je crois également qu'on devrait nous fournir l'occasion de montrer aux gens et aux membres du Parlement et au Sénat du Canada et au peuple canadien que nous sommes capables d'accepter cette responsabilité, et c'est dans ce sens que j'ai quelques difficultés à répondre à votre question. Nous savons que nous pouvons le faire, mais je ne crois certainement pas que le Parlement va nous donner cette responsabilité avant que nous prouvions que nous pouvons nous acquitter de cette tâche. C'est pourquoi j'insiste sur le fait que vous devriez nous fournir l'occasion de devenir un associé au moins dans l'aménagement des ressources et dans la gestion des ressources pour que nous puis-

[Text]

**Mr. Hopkins:** As you grow to provincial status, transportation is obviously going to be of major importance to you. In order to promote provincial status and to develop in the meantime and after, what needs do you recognize in the fields of transportation for the Yukon today?

**Mr. Taylor:** The secret to the Yukon—and again we are considering a resource base industry as being the primary industry in the Yukon, Mr. Chairman, is to widen accessibility to the tide water. If we can in conjunction with the Government of the United States, and more particularly the State of Alaska, negotiate for tidal access, that is the case, in my opinion.

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, just one more comment. When we arrived the other night and as we are travelling through the North, we get the impression that there is a lot of resentment towards the East. I would just like to say that I hope you, Mr. Taylor, and the people in the Yukon will not identify the rest of us from the East with the bureaucracy with whom you have a certain disagreement because we are here to hear you and to assist you in any way, and I can assure you that the people from my area of the country are extremely interested in you, and it pleases me greatly to hear you come out today and say that you want to be Canadians because this is great sentiment and we want to do something constructive here that is going to keep you wanting to be Canadian in the future. I think that verbal communication is very important and I think that the more we can do this sort of thing across Canada, the more it will contribute to a Canadian national feeling.

Our Chairman mentioned last night something about certain armchair reporters back in Ottawa who are degrading the work of this Committee and mentioning that it possibly will not be of any importance at all, and I would just like to say in comment to one particular reporter's articles that it is much easier to take a negative approach towards life than it is to be positive and to do something constructive. We are very pleased indeed to find so many people who want to be positive and constructive to build a nation, and I think we can do it very well in spite of negative newspaper reporters as such. This is not a general comment about the press, because we have some excellent people in the field of newspaper writing, but it is unfortunate that they have to go along with some of

[Interpretation]

sions vous prouver que nous pouvons nous acquitter de cette tâche. Ce que vous proposez serait le résultat ultime.

**M. Hopkins:** Au fur et à mesure que vous vous orienterez vers le statut provincial, le transport sera de toute évidence d'importance primordiale pour vous. Dans ce contexte quels sont, selon vous, les besoins du Yukon dans le domaine des transports?

**M. Taylor:** Le secret au Yukon—nous parlons encore d'une industrie basée sur les ressources comme étant l'industrie primaire au Yukon—est d'augmenter l'accessibilité aux eaux de marée. Si nous pouvons négocier cet accès avec le gouvernement des États-Unis, et plus particulièrement avec l'État de l'Alaska, je crois que notre cas sera résolu.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, seulement un autre commentaire. Depuis notre arrivée et le début de notre voyage dans le Nord, nous avons l'impression qu'il y a beaucoup de ressentiment à l'égard de l'Est. J'aimerais tout simplement dire que j'espère que vous, monsieur Taylor, et les gens du Yukon ne nous identifieront pas avec la bureaucratie qui vous déplaît parce que nous sommes ici pour vous entendre et vous aider, et je puis vous assurer que les gens de ma région s'intéressent grandement à vous et que je suis très heureux de vous entendre dire que vous voulez être des Canadiens parce que c'est un grand sentiment et nous voulons réaliser quelque chose ici qui vous aidera à vouloir devenir Canadiens à l'avenir. Je crois que les échanges de vues verbales sont très importantes et qu'elles ne peuvent que contribuer à un sentiment national canadien.

Notre président a parlé hier soir de certains reporters à Ottawa qui dénigrent le travail de ce Comité et qui prétendaient qu'il serait peut-être sans aucune importance, et j'aimerais dire en réponse aux articles d'un reporter en particulier qu'il est beaucoup plus facile d'adopter une attitude négative plutôt que positive face à la vie et de faire quelque chose de constructif. Nous sommes en fait très heureux de trouver autant de gens qui veulent contribuer à édifier une nation, et je crois que nous pourrions y arriver en dépit de reporters de ce genre. Ce n'est pas un commentaire général au sujet de la presse parce que nous comptons d'excellentes personnes dans ce domaine, mais il est malheureux qu'elles doivent cotoyer certains de leurs collègues, mais il en est ainsi partout dans la vie.

[Texte]

your buddies, but I guess this is true of every  
kind of life.

Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Asselin has asked my permission to ask a very brief question and this will be absolutely the last word.

**Mr. Asselin:** I would like to ask Father a question. This morning, Father, you said the Indian people liked to run their own business and wanted to speak for themselves. Would like to know if among those people the leaders are ready to take this responsibility?

**Reverend Kearns:** In view of what I have already said I cannot make a nomination for Indian leadership among the Indian people. This is a nomination they must make themselves. This is their own election and their own choice. I do not know the Indian people of the Yukon well enough. I have lived for many years in the Yukon and I have lived mostly at Liard. All I can say is that at Liard as regards the affairs of Liard there are people there competent and able to speak for themselves in regard to their own local matters, and here it is local leadership.

For the whole of the Yukon, there is the Yukon Native Brotherhood and I am sure there are men there capable. But whether they are capable now of assuming complete authority any more than the Yukon may be ready now to take full authority, at least let us set them on the road and help them to get on the road to aim for this themselves and they can then take it over fully themselves.

**Mr. Asselin:** Father, I would like to say that this morning you made a very nice contribution for your people.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, Mr. Taylor wants a last word, but before he has it, I want to thank him very much on behalf of the Committee and on behalf of you all for his fine presentation here this morning.

**Mr. Taylor:** Mr. Chairman and members of the Committee, I just want to say that what I attempted to do today—I do apologize for not having enough material—but what I attempted to do is to start off with, where is the Yukon in relation to Canada? Where do we sit? I have taken you from what would term a crown colony where we had a Lieutenant Governor and where we had a legislative assembly and where we have lost it where I do not even think we are a

[Interprétation]

Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Asselin m'a demandé la permission de poser une très brève question, et ce sera la dernière.

**M. Asselin:** J'aimerais poser une question au Père Kearns. Vous avez dit, ce matin, mon père, que le peuple indien aimait mener leurs propres affaires et désiraient mener sa destinée. J'aimerais savoir si certains chefs parmi ces gens sont prêts à prendre cette responsabilité?

**M. Kearns:** A la lumière de ce que j'ai déjà dit, je ne puis présenter personne comme chef des Indiens. C'est une décision qu'ils devront prendre eux-mêmes. C'est leur élection et leur choix. Je ne connais pas assez les Indiens du Yukon. J'ai vécu pendant trois ans et, la plupart du temps à Liard. Je puis cependant vous dire qu'à Liard il y a des gens compétents et capables de parler pour eux-mêmes au sujet de leurs questions locales et il est question ici de leadership local.

Pour ce qui est de l'ensemble du Yukon, il y a la Fraternité des autochtones du Yukon qui, j'en suis certain, compte des hommes capables. Mais, qu'ils soient capables ou non d'assumer l'autorité complète, aidons-les au moins à démarrer pour qu'ils puissent ensuite assumer la pleine autorité.

**M. Asselin:** Mon père, je crois que vous avez très bien su faire ressortir les qualités de vos gens.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, M. Taylor aimerait dire un dernier mot, mais j'aimerais auparavant le remercier au nom du Comité et de vous tous pour l'excellente présentation qu'il nous a faite ce matin.

**M. Taylor:** Monsieur le président et messieurs les membres du Comité, j'aimerais dire que ce que j'ai essayé de faire aujourd'hui—je m'excuse de n'avoir pu vous fournir une documentation plus étoffée—a été de commencer par vous poser la question suivante: où en est le Yukon par rapport au Canada? Je vous ai fait passer de ce que j'appellerais une colonie de la Couronne quand nous avions un lieutenant-gouverneur et une assemblée législative et du temps où



## [Text]

crown colony in Canada right now. If my memory serves me correctly, if you are a crown colony, you have a Lieutenant Governor. There is no Lieutenant Governor here. We are completely subservient to the federal government at this time. What I have attempted to do today, with the brief amount of material available to me, is to ask the Committee, who are representative of all the people in Canada, to give very heavy consideration to our constitutional position and assist the people of the North, both in the Northwest Territories and in the Yukon as well, to become stronger participating Canadians, and I thank you very, very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** To Mr. Chamberlist, who is also here, I think I might say on behalf of the Committee, since they are both members of the Territorial Council, if they would like to bring the Committee's work to the attention of the Territorial Council, we would be happy if they wanted to send us any further written submissions on behalf of the whole Council which might assist our Committee's work.

The Committee is adjourned to the call of the Chair.

## [Interpretation]

nous les avons perdus à l'époque actuelle où ne sommes plus une colonie de la Couronne au Canada. Si je me souviens bien si vous êtes une colonie de la Couronne, vous avez un lieutenant-gouverneur. Or, il n'y a aucun lieutenant-gouverneur ici. Nous dépendons entièrement du gouvernement fédéral à l'heure actuelle. Ce que j'ai essayé de faire aujourd'hui a été de demander au Comité, qui représente l'ensemble du Canada, d'étudier notre position constitutionnelle très à fond et d'aider les gens du Nord, et dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, à devenir des Canadiens à plus grande participation, et je vous remercie beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'aimerais également dire à M. Chamberlist au nom du Comité, puisqu'ils sont tous les deux membres du Conseil territorial, que, s'ils voulaient porter les travaux du Comité à l'attention du Conseil territorial, nous serions très heureux qu'ils nous envoient tout autre mémoire au nom du Conseil qui pourrait aider aux travaux de notre Comité.

La séance est levée jusqu'à convocation du président.

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator-Sénateur

MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

MARK MacGUIGAN

M.P.—député

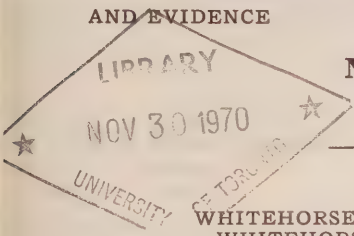
MINUTES AND PROCEEDINGS

AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET

TÉMOIGNAGES

**No. 16**



WHITEHORSE—YUKON TERRITORY  
WHITEHORSE, TERRITOIRE DU  
YUKON

WEDNESDAY, SEPTEMBER 16, 1970

LE MERCREDI 16 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

*(See Minutes of Proceedings)*

*(Voir Procès-verbaux)*

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
on the  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
de la  
CONSTITUTION DU CANADA

L'HON. MAURICE LAMONTAGNE  
Senator—Sénateur

*Joint Chairmen*

MR. MARK MACGUIGAN  
M.P.—député

*coprésidents*

Representing the Senate  
Représentant le Sénat

Senators—Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Langlois,

McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

Representing the House of Commons  
Représentant la Chambre des communes

Messrs.—MM.

Allmand,  
Asselin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,  
Fortin,

Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Marceau,  
McQuaid,  
Nielsen,

Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum 17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,

Patrick Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*



ert]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, September 16, 1970.  
(20)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 8:05 p.m. in the Elks Hall, Whitehorse, Yukon Territory. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Ferguson and Yuzyk (2).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland and Nielsen—(14).

*Witnesses:* Mr. Norman Chamberlist, member of the Territorial Council, Whitehorse East; Mr. R. E. Hudson, Past President of the Whitehorse Chamber of Commerce; and Mr. Ken Shortt.

The Joint Chairman noted that the Yukon Conservation Society had tabled a copy of its Spring 1970 NEWSLETTER (Vol. III—No. 1) which was filed with the Clerk of the Committee as (Exhibit No. 2).

The Joint Chairman introduced Mr. Chamberlist who made a statement and was questioned.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Miss Pam Wilton and Mr. Erwin Armstrong made statements to the floor.

After the questioning of Mr. Chamberlist was completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Hudson who presented a brief on behalf of the Whitehorse Chamber of Commerce.

Mr. Hudson was questioned.

## PROCÈS-VERBAL

Le MERCREDI 16 septembre 1970.  
(20)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 8 h 05 du soir au *Elks Hall* de Whitehorse (Yukon). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Ferguson et Yuzyk—(2).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Rowland et Nielsen—(14).

*Témoins:* MM. Norman Chamberlist, membre du Conseil territorial, Whitehorse-Est; R. E. Hudson, ancien président de la Chambre de commerce de Whitehorse et Ken Shortt.

Le coprésident fait remarquer que la *Yukon Conservation Society* a déposé chez le greffier du Comité un exemplaire de son Communiqué du printemps 1970 (*Spring 1970 NEWSLETTER* (Vol. III—n° 1)) comme pièce à l'appui. (N° 2).

Le coprésident présente M. Chamberlist qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions des membres du Comité.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, M<sup>lle</sup> Pam Wilton et M. Erwin Armstrong prennent la parole.

L'interrogatoire de M. Chamberlist terminé, le coprésident le remercie et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. Hudson qui soumet un mémoire au nom de la Chambre de commerce de Whitehorse.

M. Hudson est interrogé.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Mr. George Wing and Mr. Archie White made comments from the floor.

Later, the questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Shortt, who made a statement to the Committee, after which he was questioned.

During questioning, Mr. R. A. Hodgkinson, Assistant Commissioner (Executive) of the Government of the Yukon Territory, was called to supply some factual information.

At the invitation of the Joint Chairman, Mr. Rolf Hougen, Mr. Burt Boyd, President of the Yukon Chamber of Mines, and Mr. Tony Fakette made comments from the floor.

Later, the questioning of Mr. Shortt being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman thanked the members of the audience for their statements and comments.

At 11:05 p.m. the Committee adjourned to Thursday, September 17, 1970.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, MM. George Wing et Archie White font quelques commentaires.

Par la suite, l'interrogatoire du témoin terminé, le coprésident le remercie et permet de se retirer.

Le coprésident présente M. Shortt qui fait une déclaration devant le Comité après quoi il est interrogé.

Au cours de l'interrogatoire, on demande à M. R. A. Hodgkinson, Commissaire adjoint (exécutif) du gouvernement du Yukon, de fournir une documentation complémentaire.

Sur l'invitation du coprésident, MM. Rolf Hougen, Burt Boyd, président de la Yukon Chamber of Mines et Tony Fakette prennent la parole.

Plus tard, l'interrogatoire de M. Shortt terminé, le coprésident le remercie et permet de se retirer.

Le coprésident remercie le témoin et les membres du Comité de leurs déclarations et leurs observations.

A 11 h 05 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'au jeudi 17 septembre 1970.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 16, 1970

008

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The sitting will come to order.

Ladies and gentlemen, last night we began our meeting by telling you a little bit about ourselves. I see in today's *Time* that we have a show called The Travelling Road Show which, I think, we can take in a favourable sense. You are part of the show because you are going to be the performers as well. I will not tell you by repeating, for those of you who were here last night, the introduction I gave at that time, but I would like just to introduce to you again the members of the committee so that those of you who were not here last night will be familiar with the people who are up here and the way in which they span the country.

My own name is Mark MacGuigan. I am a member of Parliament for Windsor-Walkerville in Ontario, and I would like to introduce the other members in alphabetical order.

We have representing the Senate, the honourable Muriel Fergusson from Fredericton, New Brunswick and Senator Paul Yuzyk from Fort Garry, Manitoba. We lost Senator Donald Cameron a few minutes ago, he had to go back to Austria. He came from Austria to these hearings where he was involved in high matters of state, but he could not stay for the last day unfortunately.

Representing the House of Commons we have Mr. Warren Allmand, representing Notre-Dame-de-Grâce in the Province of Quebec; the Honourable Martial Asselin from Charlevoix in the Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin of Toronto-Greenwood; the honourable Walter Dinsdale, Brandon-Souris, Manitoba; Mr. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, Ontario; Mr. Douglas Hogarth, Westminister, British Columbia. Mr. Hogarth apparently has not arrived yet. I hope he went with Senator Cameron. Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; Mr.

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 16 septembre 1970

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est ouverte.

Mesdames et messieurs, nous avons commencé la séance hier soir en vous donnant quelques détails sur nous-même. Je m'aperçois que dans le *Time* d'aujourd'hui, on nous a appelés «Le Music Hall en tournée en province» et je pense que nous pouvons interpréter cette désignation dans le bon sens. Vous faites partie du spectacle parce que vous en serez également les exécutants. Je ne vous ennuierai pas en répétant, pour ceux qui étaient absents hier soir, l'introduction que j'ai faite à ce moment-là, mais j'aimerais seulement vous présenter de nouveau les membres du Comité pour que ceux qui n'étaient pas présents hier soir fassent connaissance avec eux.

Je m'appelle Mark MacGuigan. Je suis député au Parlement, je représente la circonscription Windsor-Walkerville en Ontario, et je vous présente les autres membres par ordre alphabétique.

Pour représenter le Sénat, nous avons l'honorable Muriel Fergusson, de Fredericton, New-Brunswick et le sénateur Paul Yuzyk, de Fort Garry, Manitoba. Le sénateur Donald Cameron vient de nous quitter il y a quelques minutes pour retourner en Autriche. Il est venu de ce pays pour assister aux présentes délibérations où il s'est occupé de questions d'État très importantes, mais il n'a malheureusement pas pu rester pour la dernière journée.

Pour représenter la Chambre des communes, nous avons M. Warren Allmand, qui représente la circonscription de Notre-Dame-de-Grâce, dans la province de Québec; l'honorable Martial Asselin, de Charlevoix, province de Québec; M. Andrew Brewin de Toronto-Greenwood; l'honorable Walter Dinsdale, Brandon-Souris, au Manitoba; M. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, Ontario; M. Douglas Hogarth, New Westminster, Colombie-Britannique. Il semble que M. Hogarth n'est pas encore arrivé; il est parti probablement avec le sénateur Cameron. M. Georges Lachance, de Lafontaine, province de Québec; M. Gilles Marceau de Lapointe, province de



*[Text]*

Melvin J. McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island; Mr. E. B. Osler, Winnipeg South Centre; Mr. Douglas Rowland, Selkirk, Manitoba,—yes, I was just checking to see if your own member, Mr. Erik Nielsen, was here. He is and I will introduce him to you. I am sure he needs no introduction.

**Mr. Hopkins:** On a point of privilege, Mr. Chairman, I appreciate your leaving me out, because if you are mentioned singularly, you get better recognition.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** My apologies, Mr. Hopkins. I must have missed your line on the list and I would like to introduce to you Mr. Leonard Hopkins from Renfrew North in the Province of Ontario who, I am sure, will make his presence felt later in the meeting.

There you have our side of the travelling road show and we will ask you to introduce yourselves when you come up to give us your comments at this microphone in the centre.

Ladies and gentlemen, I just want to bring to your attention in the light of the comments last night on the subject of pollution and pollution control, that Mr. Garth Graham of the Yukon Conservation Society is filing with us some material which we will take notice of at our leisure and apply to the understanding of this problem. I understand that Mr. Graham does not want to make a formal presentation tonight.

We do, however, have with us three witnesses. Our first witness will be Mr. Chamberlist. He will be followed by the spokesman for the Chamber of Commerce and our final witness will be Mr. Shortt from this City.

Ladies and gentlemen of the Committee, I would just urge you to keep in mind that we do have three witnesses and, therefore, there will have to be some limitations on what we say if we are to give adequate time to the people on the floor.

Another gentleman is going to get a singular introduction because he has just arrived and that is Mr. Douglas Hogarth from New Westminster, British Columbia.

Now ladies and gentlemen, I will begin this evening's proceedings by calling on Mr. Norman Chamberlist, the Member of the Territorial Council for Whitehorse East to present us with his thought, followed by questions from the Committee and questions and comments from you. Mr. Chamberlist.

**Mr. Norman Chamberlist (Member of Territorial Council, Whitehorse East):** Thank you, Mr. Chairman, Madam Senator and gen-

*[Interpretation]*

Québec; M. Melvin J. McQuaid, de Cardigan Île du Prince-Édouard; M. E. B. Osler, Winnipeg sud-centre, N. Douglas Rowland, Selkirk, Manitoba et votre propre député qui n'a sûrement pas besoin d'être présenté, M. Erik Nielsen.

**M. Hopkins:** Question de privilège, monsieur le président. Je vous remercie de ne pas avoir mentionné mon nom, car si on est présenté individuellement, on est mieux reconnu.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Excusez-moi, monsieur Hopkins. J'ai dû sauter votre nom sur la liste, je voudrais vous présenter M. Léonard Hopkins, de Renfrew Nord, Ontario, qui se fera sûrement entendre plus tard au cours de la réunion.

Voilà notre côté de l'équipe et nous vous demanderons de vous présenter lorsque vous vous approcherez du micro au centre pour faire des commentaires.

Mesdames et messieurs, je voudrais seulement vous signaler, à la lumière des commentaires faits hier soir au sujet de la pollution et du contrôle de cette pollution, que M. Garth Graham, de la Yukon Conservation Society, dépose pour nous de la documentation que nous examinerons pendant nos moments de loisir et que nous appliquerons à la compréhension du problème actuel. Je crois savoir que M. Graham ne veut pas faire une soumission officielle ce soir.

Toutefois, nous avons avec nous trois témoins; le premier sera M. Chamberlist. Celui-ci sera suivi du porte-parole de la Chambre de commerce, et notre dernier témoin sera M. Shortt, de Whitehorse.

Mesdames et messieurs du Comité, je vous prie de tenir compte du fait que nous avons trois témoins et que nous devons alors limiter nos paroles pour donner le temps suffisant aux personnes qui assistent à cette séance.

Je me permettrai de vous présenter individuellement M. Douglas Hogarth de New Westminster, Colombie-Britannique, qui vient tout juste d'arriver.

Maintenant, mesdames et messieurs, je vais commencer les délibérations de ce soir en demandant à M. Norman Chamberlist, député du Conseil territorial de Whitehorse-Est, de nous soumettre ses idées qui seront suivies par des questions posées par le Comité, ainsi que par des questions et des commentaires de votre part. Monsieur Chamberlist.

**M. Norman Chamberlist (Député du Conseil territorial, Whitehorse Est):** Merci. Monsieur le président, madame le sénateur et mes-

[Texte]

men, I, first, would like to indicate that what I have to say today in no way reflects the position of the Territorial Council. I would hope they agree with my sentiments, but it should be understood, Mr. Chairman, that they are my personal feelings.

Mr. Chairman, when you refer to amendments to the Constitution and a question was asked last night, "Will you explain what the Constitution is," I think it should be explained that the Constitution can be a written documentary thing such as they have in the United States. When we refer to the Constitution of the United States we refer to a written document; when we refer to the Constitution of the United Kingdom this is made up also of documentary matters, unwritten in judicial decisions, and conventions and customs which form the Constitution of the United Kingdom. In Canada, as I see it, from the various literature that has been printed in the last years, everything seems to start from the British North America Act of 1867 and this is just one piece of legislation which was incorporated by the Imperial Parliament for the legislative control and government of the federal—that is the central and provincial—government of Canada, plus the customs that had been passed down from the United Kingdom and accepted as such.

I feel, though, that this Committee, and I presume most gentlemen here are historians of some description, have omitted to recognize that the only written Constitution that was ever submitted for Canada was the Constitution that was drafted by a firm of law attorneys in England by the name of York and York who at the time of the capitulation of Quebec and Montreal submitted for the Board of Trade and Plantations of the United Kingdom which is the organization that took care of the colonies in those days through the commanding general of the British forces after the death of General Wolfe, a written constitution and that was in 1763.

I am somewhat surprised that no reference has been made to this at all because the first amendment to that very Constitution took place on September 2, 1765 and this was where it cleared up for ever more in Canada and, indeed, was one of the worst things that could have happened whereby the first

[Interprétation]

sieurs, je voudrais vous faire remarquer d'abord que ce que j'ai à dire aujourd'hui ne reflète d'aucune façon le point de vue du Conseil territorial. J'espère qu'ils sont d'accord avec mes sentiments, mais il doit être entendu, monsieur le président, que ce sont là mes sentiments personnels.

Monsieur le président, lorsque vous faites allusion aux modifications à apporter à la Constitution, et on a posé la question suivante hier soir: «pourriez-vous nous expliquer ce que veut dire le mot «Constitution»; je pense qu'on peut l'expliquer comme étant un document rédigé comparable à celui des États-Unis. Lorsqu'il est question de la Constitution des États-Unis, nous faisons allusion à un document écrit; lorsque nous parlons de la Constitution du Royaume-Uni, il s'agit là aussi de documents, de décisions juridique coutumières, et de conventions et de pratiques qui forment l'ensemble de la Constitution du Royaume-Uni. Au Canada, comme je le constate en lisant les divers documents qui ont été imprimés récemment, tout semble remonter à la Loi de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, et il s'agit là seulement d'une mesure législative que le Parlement impérial a incorporée pour le contrôle législatif et pour le gouvernement du Canada—c-à-d. le gouvernement central et provincial, et en plus les pratiques transmises du Royaume-Uni et acceptées comme telles.

J'estime toutefois que les membres de ce Comité, la plupart des messieurs ici présents, même s'ils connaissent notre histoire, n'ont pas reconnu que la seule constitution écrite qui a été soumise pour le Canada a été celle qui a été rédigée par une maison d'avocats d'Angleterre, du nom de «York and York». Ceux-ci, au moment de la capitulation de Québec et de Montréal, ont présenté au nom du «Board of Trade and Plantations of the United Kingdom», c-à-d. l'organisation qui s'occupait des colonies à ce moment-là, par l'entremise du commandant en chef des forces britanniques après la mort du général Wolfe, une Constitution rédigée en 1763.

Je suis surpris que personne n'ait fait allusion à cet événement, car le premier amendement à cette Constitution même a eu lieu le 2 septembre 1765 et c'est là qu'il est devenu évident pour toujours au Canada, l'une des pires choses qui puissent avoir eu lieu, c-à-d. que la première Constitution, celle de 1763,

## [Text]

Constitution, the one in 1763, rejected people of a certain faith, of the Catholic faith, from the right to be judges, qualify as lawyers or, indeed, take public office. So I think we should be thinking back beyond 1867 when we speak of the history of the Constitution of Canada and not basically depend on the 1867 Act. The Quebec Act of 1774, indeed the Constitutional Act of 1791 and the British North America Act of 1867 and amendments did not alter in any essential respect the Constitution of Canada as was written in 1763. So, in fact, what we are trying to do is look for a way of amending an Act that has long been in effect for 200 years and not for just over 100 years.

I think in Canada the British North America Act established legislative and administrative responsibilities for both the central and provincial governments and, as I said earlier, the customs that were brought down, carried down from the United Kingdom Parliament.

In the B.N.A. Act and the amendments, Section 109 indeed relates to all the lands, minerals and royalties and so on belonging to the provinces in which they are situated or arise. I think your first job is that this Committee should be recommending that the amendment to this particular section include the word "Territories", should we not in the very near future come to a position of being treated as of similar status to that of a province, not necessarily complete provincial status as has been obtained via various acts—the Manitoba Act, the Alberta Act, and so on—later, after the initial confederation of Canada.

When we speak about constitutional rights, surely the first thing we must consider is the constitutional rights of human beings in Canada. There is a basic requirement for a written constitution to clearly define the responsibilities of man to man, because without doubt the greatest enemy of mankind today is man himself. The philosophy of the United Nations which, in December 1948, declared a Universal Declaration of Human Rights, should be a basic thing in a written constitution for the people of Canada.

Without that responsibility, with Canada as a sovereign nation being accepted into the United Nations without that thing being instituted in its own constitution, I think we

## [Interpretation]

refusait aux catholiques le droit de devenir juges, de se qualifier en tant qu'avocats d'assumer toute fonction publique. Alors pense que lorsque nous parlons de l'histoire de la Constitution du Canada, nous devrions songer à une période antérieure à 1867 et pas nous fonder sur la loi de cette époque. L'Acte de Québec, adopté en 1774, l'Acte constitutionnel de 1791 et l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 et ses modifications, n'ont rien changé essentiellement la Constitution du Canada rédigée en 1763. Donc, en fait, ce que nous tentons de faire c'est de chercher un moyen de modifier la loi qui est en vigueur depuis non pas un siècle mais deux.

J'estime qu'au Canada, la Loi de l'Amérique du Nord Britannique a établi des responsabilités législatives et administratives pour les gouvernements central et provinciaux. Comme je l'ai dit auparavant, les pratiques qui ont été transmises du Parlement du Royaume-Uni.

Dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique et dans les amendements, l'article 109 porte en effet sur toutes les terres, les mines et les redevances appartenant aux provinces où ils sont situés ou prennent naissance. A mon avis, le Comité devrait, dans son premier travail, recommander que l'amendement se rapportant à l'article en question comprenne le mot «Territoires», ne devrions-nous pas, dans un avenir très rapproché, être considérés comme un État semblable à celui d'une province, pas nécessairement un statut provincial intégral comme ce fut le cas avec l'entremise de divers Actes tels que l'Acte de la Manitoba, l'Acte de l'Alberta ainsi de suite qui furent promulgués après le début de la confédération du Canada.

Lorsque nous parlons de droits constitutionnels, le premier aspect que nous devons sûrement considérer est celui des droits constitutionnels de l'homme au Canada. Une constitution écrite doit surtout définir clairement les responsabilités d'un homme envers son semblable, parce que, sans aucun doute, le plus grand ennemi de l'homme aujourd'hui est l'homme lui-même. La philosophie de l'Organisation des Nations Unies qui, en décembre 1948, a présenté une déclaration universelle des droits de l'homme devrait être l'élément fondamental au cœur même d'une constitution écrite pour les populations canadiennes.

Si le Canada en tant que nation souveraine admise au sein des Nations Unies n'inclut pas dans sa propre constitution cette déclaration des droits de l'homme, je crois



[Suite]

would be failing in our duty, not only to the United Nations, not only to the people of the world, but certainly to the people of Canada.

I am not going to deal at length with the Universal Declaration of Human Rights but I think we must consider some of the basic principles that are referred to, and read through previous areas. In Article II, it says:

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Then, madam and gentlemen, we look around at this great country of ours and go to some of the areas where some of our first citizens live—and I defy any member of this Committee who does go and see how some of the Indians live in this Yukon Territory, to hold his head up high and say that he is a Canadian and so are they, that you are being treated and they are being treated on an equal status. I defy any one of you to have the courage to say that because I think it is a bluff in the society of Canada.

The situation should be continually arising, and you heard some of it this morning at Watson Lake. I would ask that, before you leave the Yukon tomorrow, you take your bus and go and see how the Indian people in this community live. It is a disgrace. I think you should do this before you leave. Indeed, you will not have fulfilled your function in travelling around the Yukon Territory and Canada unless you see this for yourselves. I would implore you to make sure, Mr. Chairman, that your members do just this.

I do not know how we can speak of the inherent rights of freedom in a constitution. Then we look at the process and the money with which Indians and Metis are dealt. In my opinion, the time has come for the Parliament of Canada to consider dispensing completely with the Indian Act. Repeal it, get rid of it, and say: You people are Canadians. We want you to live in the same manner that we are accustomed to living in. Help them to obtain and retain the status that all Canadians should have.

[Interprétation]

que nous manquerions à notre devoir, non seulement envers les Nations Unies, non seulement envers les peuples de par le monde, mais certainement envers la population canadienne.

Sans trop m'étendre sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, je crois que nous devons considérer certains de ces aspects fondamentaux dont il est question et lire quelques extraits: L'article 2 se lit comme suit:

Toute personne doit se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés établies dans cette Déclaration, sans distinction aucune, de race, de couleurs, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Madame et messieurs, jetons un coup d'œil sur ce vaste pays qui est le nôtre et allons voir comment vivent certains de nos premiers citoyens et je défie les membres du Comité qui se rendent et qui voient de quelle façon certains de ces Indiens vivent dans le Territoire du Yukon, de garder la tête haute et de nous dire qu'ils sont canadiens et que ces Indiens qui vivent dans le Yukon sont traités sur un même pied d'égalité. Je défie chacun d'entre vous d'avoir suffisamment le courage de le faire, parce qu'à mon avis, c'est un grand bluff qui se joue au sein de la société canadienne.

Le problème se pose continuellement et vous avez entendu ce matin certains échos en provenance de Watson Lake. Avant de quitter le Yukon demain, je vous demanderais de vous rendre en autobus voir comment le peuple indien vit au sein de cette communauté. C'est une honte. Je crois que vous devriez le faire avant de partir. En effet, vous n'aurez pas rempli complètement votre tâche en voyageant par tout le Territoire du Yukon et du Canada sans vous rendre voir cet état de choses par vous-mêmes. Monsieur le président, je vous implore de voir à ce que vos membres accèdent à ma requête.

Je ne vois pas comment nous pouvons parler des droits de liberté que renferme cette constitution. Lorsque nous considérons la méthode et les sommes utilisées pour résoudre le problème des Indiens et des Métis, à mon avis, il est temps que le Parlement canadien songe à abroger complètement la Loi sur les Indiens. Rejetez-la, débarrassez-vous-en, et dites: «Vous êtes tous des Canadiens. Nous voulons que vous viviez de la même façon que nous avons l'habitude de la faire. Aidez-les à obtenir et à atteindre le statut que tous les Canadiens devraient avoir.

[Text]

In a constitutional reform for Canada, we must look at the type of constitution under which all peoples in Canada are living. Members of this Committee, Mr. Chairman, may be content with the fact that they live in provinces where the provinces themselves, because of the British North America Act, have been given the right of sovereign states within themselves. But today, you are in an area where frustration after frustration, seventy years of the worst type of colonial status, exists.

In a Crown colony such as Hong Kong even, the people there who are elected have the power to administer over their own affairs. Yet that very power that is given to them, the Parliament of Canada has refused, yes, refused, to give to the people of the Yukon and the Northwest Territories.

Mr. Chairman, I would try to make it quite clear that I am not castigating the present federal administration, and so that members of the party in the present federal administration can feel better about it and members of the opposition not be comforted by my remarks, I say that it is a continuing situation, applicable to continuous federal governments, whether it be the government of the Progressive Conservative Party or the government of the Liberal Party. I think that both parties have failed in recognizing the needs of the people of the Yukon and Northwest Territories to live as Canadians live all over Canada.

For the members who do not belong to the Conservative Party or the Liberal Party, who have not had the responsibility of government so that one cannot say what they might do or what they might not do, I would suggest that they would fall into the same trap and continue keeping a blindfold over their eyes, if—and I say "if"; it is a long "if"—this should ever happen, that they ever get control of the government of Canada.

I want to make it clear that I have no wish to participate in political bandying here but that I wanted people to feel that what I say is something of very, very great importance to the people of the Yukon. I think that the time has come along when the constitution should be written and should say quite clearly when the people of the Yukon Territory are going to have the status of other Canadians.

I said in Ottawa, of the first federal-provincial conference of February, 1968, that we are the illegitimates of Canada. We are treated in that way. But you people have come along, and I tell you that I think that most people in the Yukon—I am sure I echo their senti-

[Interpretation]

Dans une réforme constitutionnelle pour Canada, nous devons envisager le genre de constitution au sein de laquelle tous les groupes ethniques au Canada ont l'habitude de vivre. Monsieur le président, messieurs les membres du Comité se contentent-ils peut-être du fait qu'ils demeurent dans des provinces où à cause de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, elles ont obtenu le droit d'États souverains. Mais aujourd'hui, vous vivez dans un secteur où les individus sont constamment frustrés, c'est-à-dire 70 années du pire genre de statut colonial.

Même dans une colonie de la Couronne comme Hong Kong, les élus du peuple sont autorisés à administrer leur propres affaires. Malgré cela cette même autorité que l'on leur accorde, eh bien le Parlement du Canada refuse de l'accorder à la population du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Monsieur le président, je voudrais que vous sachiez que je ne tente pas de critiquer sévèrement l'administration fédérale actuelle ainsi que les députés du parti qui forme l'administration fédérale actuelle et les députés de l'Opposition ne devraient pas se réjouir de mes remarques, je dis qu'il s'agit là d'une situation qui persiste, et qui s'applique aux gouvernements fédéraux qui se remplacent que ce soit le gouvernement du Parti progressiste-conservateur ou le gouvernement du Parti libéral. A mon avis, les deux parties n'ont pas réussi à reconnaître les besoins de la population du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest pour vivre comme les Canadiens vivent par tout le Canada.

Pour les députés qui n'appartiennent pas au Parti conservateur ou au Parti libéral, ceux qui n'ont pas eu de responsabilité au sein du gouvernement, alors qu'on ne peut pas dire qu'ils doivent faire ou ce qu'ils ne doivent pas faire, je pense qu'ils devraient tomber dans le même piège et continuer de ne pas voir ce qui se passe si je dis bien «si», si cela devait arriver, je pense alors qu'ils contrôleraient le gouvernement du Canada.

Laissez-moi vous dire clairement que je n'ai pas du tout l'intention de faire ici de la politique, mais je veux que vous compreniez que ce que je dis est très important pour la population du Yukon. Le temps est venu où la constitution devrait être écrite et spécifier tout à fait clairement quand le peuple des Territoires du Yukon doit obtenir le statut des autres Canadiens.

Je l'ai dit à Ottawa, lors de la première conférence fédérale provinciale de février 1968, à savoir que nous sommes des Canadiens illégitimes. On nous traite de cette façon. Mais votre Comité est venu siéger ici et je puis vous dire que la plupart des gens

ete]

—are grateful, Mr. Chairman, for the of this Committee. It is the first Committee I would think, that has shown direct interest in constitutional matters of the Yukon.

are very grateful, and I would like to have that on record at this time.

I think the people of the Yukon have decided to govern themselves. I am not of a political philosophy of our member of Parliament, but let me say that I think Mr. Erik Nielsen, in the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development, when Bill C-212 was being discussed, made it clear his feelings for the people of the Yukon, and I think he is to be commended on a particular score. I hope sincerely, Mr. Chairman, that your reports, after you have finished your tour across Canada, will not go down the drain in exactly the same way as the reports of the Standing Committee of Indian Affairs and Northern Development, when representatives from the Yukon sit with them and advise them as to the needs of the Territories. To my knowledge the first time many members of the Territorial Councils were invited to sit with the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development was in the April meeting, and this was because of the pressure put upon the Commissioner and the Minister to have this done.

I would ask members to note issue number 1 of April 16, 1970, the Minutes of the Standing Committee. On that date I, with the President of the Chamber of Mines, as a result of information we had received, went to Ottawa and made representations with reference to Bill C-187, the Northern Inland Waters Act. I can tell you that nobody in the Territorial Council and nobody in the Territorial Administration were made aware of any legislation that was pending in relation to the Northern Inland Waters Act, which affected the people of the Yukon so directly. I would like to read into the record, if I may, Mr. Chairman, certain portions of that evidence.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Could you give us the date and the page number?

[Interprétation]

du Yukon, et j'en suis sûr appuyé par leurs sentiments, vous sont reconnaissants, monsieur le président, de la visite que vous leur accordez. A mon avis, il s'agirait là du premier Comité qui me montre un intérêt marqué dans les affaires constitutionnelles du Yukon.

Nous vous remercions beaucoup, et j'aimerais qu'il en soit fait mention dans les procès-verbaux.

Je pense que les gens du Yukon ont demandé à se gouverner eux-mêmes. Je ne partage pas la philosophie politique de notre député, mais laissez-moi vous dire que je pense que M. Erik Nielsen, au comité permanent des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien, lors de l'examen du bill C-212, a exprimé très clairement ses sentiments pour les gens du Yukon et je pense qu'il doit être loué en ce qui concerne ce point particulier. J'espère sincèrement, monsieur le président, que vos rapports, une fois que vous aurez terminé votre tournée à travers le Canada, ne seront pas mis de côté comme l'ont été les rapports du Comité permanent des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien, lorsque les représentants du Yukon siègent avec eux et les conseils quant aux besoins de ces Territoires. A ma connaissance, la première fois que les membres des Conseils territoriaux ont été invités à siéger avec le Comité permanent des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien a été au cours de la réunion d'avril, et cela seulement à cause de la pression qui a été exercée sur le commissaire et le Ministre.

Je demanderais aux membres de noter le fascicule n° 11 du 16 avril 1970, témoignages et procès-verbaux du Comité permanent. A cette date, en ma qualité de président de la Chambre des mines, à la suite de l'information que nous avons reçue, je me suis rendu à Ottawa pour faire des représentations en ce qui concerne le bill C-187, la Loi sur les eaux intérieures du Nord. Je peux vous dire que personne aussi bien au Conseil territorial que dans l'administration territoriale n'a été informé d'une loi qui était éminente en ce qui concerne la Loi sur les eaux intérieures du Nord, qui a affecté les gens du Yukon d'une manière si directe. J'aimerais lire, monsieur le président, si je le puis, certaines parties de ce témoignage.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourriez-vous donner la date et le numéro de la page?



[Text]

**Mr. Chamberlist:** The date is April 16, page number 13. This is myself speaking:

I would like to preface my remarks by saying that the Yukon Territorial Council was very unhappy with the situation whereby an Inland Water Bill has been presented to government without the people of the Yukon being in any way consulted. Not only were the elected representatives of the Yukon not consulted but I have assurance from the Commissioner and his administration that the first information they had of the contents of the proposed Inland Water Bill was when copies of it were sent to his office after the first reading on February 16 of this year with a covering letter from Mr. Nay Smith asking for any comments. Consequently, it was towards the end of April before this information came to our hands, members of Council that is.

I have been instructed by the members of the Territorial Council to place before this Committee its very strong views that it was a negligent act on the part of the federal government not to inform the Territorial Government as to what is taking place with reference to waters, or for that matter lands or any of its natural resources, in which we are directly concerned. We feel there are areas of this Bill which are detrimental, not only to the people of the Yukon but especially to the people in the mining industry.

And on page 14.

But we are not being asked as to whether we agree with these things. This is being done in an arbitrary manner by the federal government without the people of the Yukon Territory being asked at all whether or not this is suitable for us. We in the Yukon Territory look forward to the time when we will be taking care of our own natural resources and our own mineral resources, and we do not want them to be used in such manner that we cannot unbind ourselves from a lock that the federal government will place on us for the next 100 or 150 years.

I think it is necessary, Mr. Chairman, to place before the members of Committee what is really happening in Ottawa when it comes to matters of the Yukon. I am sure that if any of you gentlemen who have been brought up with democracy instilled in your minds would look at these things try to relate democracy to what has been happening to the people of the Yukon, you would get up, shake your heads

[Interpretation]

**M. Chamberlist:** La date est le 16 avril, page est la page 13, c'est moi-même qui parle alors:

D'abord, je voudrais dire que le Conseil du Territoire du Yukon a été très mécontent du fait qu'on ait présenté au gouvernement un projet de loi sur les eaux importantes sans consultation des habitants du Yukon. Non seulement les représentants élus du Yukon n'ont pas été consultés mais le commissaire et ses administrateurs m'ont assuré qu'ils ont entendu parler du contenu du bill pour la première fois lorsqu'ils en ont reçu un exemplaire après la première lecture, le 16 février 1970, exemplaire qui a été accompagné d'une lettre de M. Nay Smith qui voulait obtenir des commentaires. Les membres du Conseil n'en ont donc été informés qu'à la fin avril.

Les membres du Conseil ont demandé de souligner fortement au Comité qu'ils considèrent comme une négligence grave de la part du gouvernement fédéral le fait que le Territoire ce qui se passe en ce qui a trait aux ressources naturelles, dans la mesure où nous sommes directement intéressés. Nous pensons que certains articles du bill présentent des avantages non seulement pour les gens du Yukon mais également pour ceux qui s'occupent de l'industrie minière.

Et à la page 14, je dis:

On ne nous a jamais demandé si nous étions d'accord à ce sujet. Le tout est fait de façon arbitraire sans que les gens du Yukon n'aient leur mot à dire. Nous espérons un jour gérer nos propres ressources. Et nous ne voulons pas que nos ressources soient utilisées de façon que nous ne puissions plus nous libérer d'obligations fixées par le gouvernement fédéral les 100 ou 150 prochaines années.

Je pense qu'il est nécessaire, monsieur le président, d'indiquer aux membres du Comité ce qui se passe réellement à Ottawa quand s'agit des affaires du Yukon. Je suis sûr qu'il y a certains d'entre vous, messieurs, qui ont été élevé dans un sentiment démocratique, examinez ces choses et essayez de voir comment la démocratie a été appliquée aux gens du Yukon, vous vous leveriez, en hochant la

ete]

wonder why. Yet, you are the people that  
egislating for Canada. This is why it is so  
rtant that you should know these things.

C. page 21 I said:

What we are afraid will happen is that  
our land, our natural resources, our min-  
eral rights and even our people will be  
ied up because the federal government—  
and this applies to consecutive federal  
governments over the years—does not  
recognize the fact that the Yukon is not  
ust land, it is not just water, it is not  
ust mineral resources, it is people, and  
wherever possible we want to have mat-  
ters that affect us discussed with us.

Then on page 22, in answer to a question  
Mr. Borrie had put, I said:

No, Mr. Chairman, I think Mr. Borrie has  
hit on one point that is of course of great  
concern to us because as a legislative  
body we do not have control over any-  
thing. We have the power to legislate but  
not the power to administer, and when  
it is suggested that there are certain  
areas over which we have some control,  
this is not so. I wish to make it very, very  
clear that the legislative body of the  
Yukon has no control. The Commissioner,  
a person who is appointed by the Minis-  
ter of Indian Affairs and Northern Devel-  
opment, has the control, and even over  
the legislation that we put forward. If  
either he or the Minister do not wish to  
bring it into force, they do not bring it  
into force.

we recognize this, Madam and gentlemen,  
this is the actual situation.

Lastly, on page 38 I make one very strong  
plea. Incidentally, I will interject because I  
am making the same plea here.

I make one very strong plea to members  
of this Committee to keep a watching  
brief on all matters relating to the Yukon  
Territory and to ask each time: Has the  
Yukon Legislative Council been consulted  
before a particular bill goes to Parlia-  
ment so that we can at least have the  
opportunity of making comments on a  
particular matter that affects us and our  
children and our children's children. It  
would be most improper I submit, Mr.  
Chairman, if this consideration were not  
given.

I would also like the Standing Commit-  
tee to inquire into the forestry manage-  
ment and timber disposal policy of the  
government relating to areas where our  
timber resources are going to be put up

[Interprétation]

tête et vous demanderiez pourquoi. Cepen-  
dant, vous êtes les gens qui légifèrent pour le  
Canada. C'est pourquoi il est si important que  
vous connaissiez ces choses.

A la page 21, j'ai dit:

Nous craignons que nos terres, nos res-  
sources naturelles, nos droits miniers et  
même les habitants de notre Territoire se  
trouvent dans une impasse parce que le  
gouvernement fédéral ne reconnaît pas  
que dans le Yukon il n'y a pas seulement  
des terres, de l'eau, des ressources mini-  
ères mais il y a des gens qui habitent ce  
Territoire, et nous voulons participer  
autant que possible aux discussions sur  
les questions qui nous concernent.

Ensuite à la page 22, en réponse à une ques-  
tion posée par M. Borrie, j'ai dit:

Non, monsieur le président, je pense que  
M. Borrie a signalé un point qui nous  
inquiète beaucoup, parce que nous n'a-  
vons aucun contrôle en tant que corps  
législatif. Nous avons le pouvoir de légi-  
férer, mais pas d'administrer, et quand on  
dit que nous exerçons un contrôle de cer-  
tains domaines, c'est faux. Je désire pré-  
ciser que le corps législatif du Yukon n'a  
aucun contrôle. Le commissaire qui est  
nommé par le ministre des Affaires  
indiennes et du Nord canadien exerce le  
contrôle dans ce domaine et même sur les  
lois que nous adoptons. Si le ministre ou  
le commissaire ne veulent pas les appli-  
quer, ils ne les appliquent pas.

Prenez bien note de ce fait, madame et  
messieurs, parce que c'est la situation réelle.

Enfin, à la page 38, j'ai lancé un vibrant  
appel. Au fait, je la répète car je fais la même  
demande ici.

Je vous demande d'autre part toutes les  
fois que vous discutez de sujets relatifs  
au Territoire du Yukon, de vous poser la  
question suivante: avons-nous consulté  
les Conseils législatifs du Yukon avant de  
soumettre un bill au Parlement? De cette  
façon, nous aurions au moins la possibi-  
lité de donner notre opinion sur les  
questions qui nous concernent ainsi que  
nos enfants et nos petits-enfants. Il serait  
anormal, monsieur le président, que le  
gouvernement ne nous donne pas satis-  
faction en ce domaine.

J'aimerais aussi que le Comité perma-  
nent se renseigne sur la politique du gou-  
vernement en matière d'aménagement des  
forêts et d'utilisation du bois dans les  
régions où il a l'intention de mettre le

## [Text]

for sale and timber rights being given without the people of the Territory being consulted in it. I make this plea and ask you to consider whether you would want this to happen in your own living areas.

Mr. Chairman, we have to come back to what we are here tonight for. We are talking about constitutional changes for Canada. Now should it not be written that for no part of Canada, whether it be a province or whether it not be a province, should the federal government introduce legislation before discussing such a piece of legislation with the people involved? I am sure that not a member here would disagree with me when I say that what has happened is wrong. It is basically wrong and I would say it is morally wrong.

The BNA Act was drafted without delegates from Canada being there. It was drafted in the Imperial Parliament.

**Mr. Hogarth:** No, no. Wait.

**Mr. Chamberlist:** Just a minute. I will get to that. This BNA Act when it was first discussed there were no delegates. It was only when the Fathers of Confederation sat together—then delegates were sent there afterwards. Now, Mr. Hogarth interrupted my comment because the comment I would want to make on that is that I fear that Canada should not consider that you have to go back to London to make up your decision as to whether or not you should change what we have here. Do it yourself right here in Canada. And I am from England. I was born there and I think that it is wrong for us to have to go back to England to ask the Imperial Parliament for permission to change.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**Mr. Asselin:** Mr. Chairman, may I raise a point of order. I would like to ask the witness if he can give to us a sort of formula in order to repatriate our Constitution in Canada.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Asselin, I think that is rather a question than a point of order and I will be happy to put you on the list of questioners and you can address that question to Mr. Chamberlist later. I would ask you not to answer that now

## [Interpretation]

bois et les droits de coupe en vente sa même consulter la population du Territoire. Je vous demande de nous accorder cette faveur et de penser à ce que vous feriez si cette situation se passait dans votre région.

Monsieur le président, je propose que nous revenions aux questions que nous devons examiner ici ce soir. Nous parlons des changements constitutionnels pour le Canada. Maintenant, ne devrait-il pas être écrit que pour aucune partie du Canada, qu'il s'agisse d'une province ou qu'il ne s'agisse pas d'une province, le gouvernement fédéral ne devra présenter une loi avant de l'avoir étudiée avec toutes les personnes concernées?

Je suis certain que tous les membres présents m'approuvent lorsque je dis que ce qui s'est passé est injuste. C'est fondamentalement injuste et je dirais également que c'est moralement injuste.

L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique a été rédigé en l'absence de délégués canadiens. Il a été rédigé au Parlement impérial.

**M. Hogarth:** Non, non, attendez.

**M. Chamberlist:** Attendez une minute, je borderai cet aspect de la question. Lorsque les modalités de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique ont d'abord été discutées il n'avait pas de délégués présents aux discussions. Ce n'est que lorsque les fondateurs de la confédération se sont réunis, que les délégués ont ensuite été envoyés. Or, M. Hogarth a interrompu ma remarque parce que ce que je voulais dire à ce sujet, c'est que je craignais que le Canada ne devrait pas envisager que vous devriez retourner à Londres pour décider si oui ou non vous devriez changer ce que nous avons ici. Faites-le vous-même, ici même au Canada. Je suis originaire d'Angleterre, mais je suis né et je pense qu'il n'est pas juste que nous soyons forcés de retourner en Angleterre pour demander au Parlement impérial la permission d'apporter des changements.

**Des voix:** Très bien, très bien.

**M. Asselin:** Monsieur le président, puis-je faire un appel au Règlement. Je voudrais demander au témoin s'il peut nous communiquer une sorte de formule nous permettant de rapatrier notre constitution au Canada.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Asselin, je pense qu'il s'agit d'une question plutôt que d'un appel au Règlement, et j'aurais heureux de vous inscrire sur la liste de ceux qui désirent poser des questions, ou pourrait alors poser cette question à M.



[Texte]

because it will only delay the completion of your talk.

**Mr. Nielsen:** On a question of privilege, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes.

**Mr. Nielsen:** If Mr. Chamberlist would select some quotations from the Committee reports which were uttered by myself he could probably shorten his argument a good deal rather than quoting himself!

**Mr. Chamberlist:** Well, Mr. Chairman, that is a question of opinion. Mr. Chairman, I found in reading the minutes of the Committee that the remarks that I have made seem to have more depth than the honourable member's.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**Mr. Hogarth:** Shafted again, Eric.

**Mr. Chamberlist:** I think we are fortunate, Mr. Chairman, in having had one particular Royal Commission that I think should be read over thoroughly and considered by members of this Committee in making recommendations on changes and that is the Royal Commission in Ontario, the McRuer Report, regarding civil rights. I think it is most valuable and, Mr. Chairman, that from these writings alone the constitutional changes can be brought forward.

I am satisfied, Mr. Chairman, that there have been certain areas of fault lying in all aspects of government, both territorial and federal, when it comes to the Constitution of the Yukon Territory. I am trying to speak on a broad base and include the amendments that would affect the Constitution of the Yukon and at the same time affect the Constitution of the Northwest Territories which both together make up about 50 per cent of the total mass of Canada.

I think that reference has been made to the territorial government and its status. I think, Mr. Chairman, it is necessary for me to comment that the Territorial Council and the improvements that appear to have been made are really not improvements at all but here is another point where I find it not hard but very easy to agree with the member of Parliament for the Yukon. I think that the Minister of Indian Affairs and Northern Development's suggestion that two elected members be appointed as members of an executive committee does not go far enough. I think that what has been done is a little piece of

[Interprétation]

Chamberlist ultérieurement. Je vous demanderais de ne pas y répondre maintenant parce que cela retardera votre exposé.

**M. Nielsen:** Sur une question de privilège, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui.

**M. Nielsen:** Si M. Chamberlist, au lieu de citer ses propres paroles, choisissait des extraits des rapports du Comité contenant des paroles que j'ai moi-même prononcées, il abrégerait probablement son exposé.

**M. Chamberlist:** Eh bien, monsieur le président, c'est une question d'opinion. Monsieur le président, en lisant les procès-verbaux du Comité j'ai découvert que les remarques que j'ai faites semblent plus profondes que celles de l'honorable député.

**Des voix:** Très bien, très bien.

**M. Hogarth:** Touché à nouveau, Eric.

**M. Chamberlist:** Monsieur le président, je pense que nous avons eu l'avantage d'obtenir le rapport d'une commission royale particulière et à mon avis, les membres de votre Comité devraient le lire attentivement et en tenir compte en faisant les recommandations sur les changements à apporter, il s'agit de la Commission royale de l'Ontario et du Rapport McRuer concernant les droits civiques. Je pense que ce rapport est très précieux, monsieur le président, et que les changements constitutionnels peuvent en être dégagés.

Je sais, monsieur le président, que des erreurs ont été commises du côté du gouvernement territorial et du gouvernement fédéral, dans le cas de la constitution des territoires du Yukon. J'essaie de me placer dans un cadre assez large et d'y inclure les modifications qui tout en affectant la constitution du Yukon affecteraient en même temps la constitution des territoires du Nord-Ouest, puisque à eux deux ces territoires constituent 50 p. 100 de l'étendue territoriale du Canada.

Je pense qu'on a déjà parlé du gouvernement territorial et de son statut. Je crois, monsieur le président, qu'il est nécessaire que je signale que le Conseil territoire et les améliorations qui semblent avoir été faites n'en sont pas réellement, mais il y a un autre point sur lequel il m'est facile de me mettre d'accord avec le député du Yukon. Je pense que la proposition du Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien préconisant que deux membres élus soient nommés membres d'un comité exécutif, ne va pas assez loin. Je pense qu'on s'est simplement contenté de mettre un petit morceau de sucre sur le gâteau, mais le gâteau est exactement le

## [Text]

icing on the cake; the cake is exactly the same and I would quote from Standing Committee Minutes, Indian Affairs and Northern Development of Thursday, May 28, Number 22, on pages 11 and 12, and again I must quote from what I thought was the better depth, my own comments. I said yesterday Mr. Nielsen presented an amendment to the Territorial Lands Act part of the Bill and I cannot but agree with the position he has taken and the position other members of this Committee have taken in support of him. And I notice this was support given by all political parties. It is pleasing to note this because I am of the opinion that for years and years the Department of Indian Affairs and Northern Development have built themselves a government within a government, attempting control of about 50 per cent of Canada without consideration to the people of this area. And I interject here I believe that we have in the Yukon Territory a fine, conscientious public service. I believe that in the federal government there is a fine public service but I believe that there are those in the federal government who wish to protect the powers that they have as members of the Department of Indian Affairs and Northern Development, and it is because of this I feel that this Committee would do well to take a look at that particular situation and will find very easily what happens.

In the last session of Council an Assistant Deputy Minister brought a paper already printed with the Commissioner and his men at the bottom and distributed it out to members of Council for discussion at Council. The paper was not signed by the Commissioner. During question period I asked why it was not signed. He said, "I saw it a few minutes ago"—and it is a pat on the back for our Commissioner to say this—"and I will not sign anything I have not had time to study." It was brought straight from Ottawa, given to him, and handed to us, the Territorial Council, to deal with.

Needless to say, I took my piece of paper and tore it up because I am not going to have at any time any legislation of any matter put before me five minutes before and say to me "deal with it". And this is the type of thing that has been occurring, Mr. Chairman. And this is the type of thing that we have to think of when we are talking about the constitutional rights of people. You are up in the North; you

## [Interpretation]

même. Et je pourrais citer des extraits des procès-verbaux de séance du jeudi 28 mai, numéro 22, du Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien, en me rapportant aux pages 11 et 12, et je suis forcé de citer à nouveau ce qui à mon avis, avait une profondeur, à savoir mes propres remarques. J'ai dit que M. Nielsen a présenté un projet de modification de la partie du Bill concernant la Loi sur les terres territoriales; je ne peux qu'approuver la position qu'il a adoptée et celle des autres membres de ce Comité qui lui accordent leur appui. Et je remarque que tous les partis politiques lui ont accordé leur appui. Il est agréable de se rendre compte, parce qu'à mon avis, au cours des nombreuses années, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui constituait un gouvernement à l'intérieur du gouvernement, en essayant de s'assurer le contrôle d'environ 50 p. 100 du Canada, se tenir compte des opinions des habitants de cette région. Et j'ajouterais ici, qu'à mon avis, dans le territoire du Yukon, la Fonction publique est bien organisée et composée d'employés consciencieux. Je pense qu'on sait que le gouvernement fédéral la Fonction publique est bien organisée, mais je crois qu'il existe au sein du gouvernement fédéral des gens qui désirent conserver les pouvoirs qui leur sont conférés en tant que membres du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, c'est la raison pour laquelle j'ai le sentiment que votre Comité ferait bien d'étudier cette situation particulière et qu'il découvrera très facilement ce qui se passe.

A la dernière session du Conseil, un sous-ministre adjoint a apporté un document dans lequel étaient déjà imprimés le nom du commissaire et de ses subordonnés et l'a distribué aux membres du Conseil pour qu'ils discutent le contenu. Ce document n'avait pas été signé par le commissaire, au cours de la période des questions, j'ai demandé pourquoi il n'avait pas été signé, il a dit: «j'en ai eu connaissance il y a quelques minutes et je ne signerai pas un document que je n'ai pas eu le temps d'étudier.» Voilà une attitude dignes d'éloges. Ce document venait directement d'Ottawa, lui avait été remis puis nous avait été transmis, nous les membres du Conseil territorial pour que nous en discutions.

Inutile de dire, que j'ai déchiré mon morceau de papier parce que je n'accepte jamais qu'on me le soumette cinq minutes avant une séance un projet de législation concernant une question quelconque et que l'on me dise: «discutez-en». Et c'est le genre de chose qui se produit, monsieur le président. C'est le genre de chose que nous devons avoir à l'esprit lorsque nous parlons des droits con-

[arte]

not matter so much. Here is your instruction, take it. This is what we want you to do. The people of the Yukon are not like that. We are a bunch of individuals and are pretty rugged individuals and I would like all of you when you go back to Ottawa and when you are travelling around continuing with this committee to say that when you have been to the Yukon you have seen people, and you see the people, and you will see more Canadians there because we are both. We are proud of being Canadians and we are proud of being Yukoners and we are going to let you people know all the time and as often as possible that what we want is that Canada will recognize us and recognize the entity that we want to form in Canada.

I am going on to deal with the next area. As I said of the various areas of the Yukon Territory, first of all I agree with the suggestion that has been made by the Minister in relation to the two appointments by the Territorial Council of two members to an Executive Committee headed by the Commissioner in conjunction with a makeup of the Commissioner, his two assistant Commissioners and two elected representatives on the committee. This is something that is outside the legislative body of the Yukon Act and because it is outside the legislative body of the Yukon Act it is the right to the Minister or the Commissioner on the say-so of the Minister to have that Executive Committee that he has set up at any time.

Now I do not know why, when the recommendation to the Standing Committee was made that the Yukon Act incorporate those two positions in the Act, that it was not included. I cannot but remark at this time to quote the *Votes and Proceedings*—rather the *Hansard* of Thursday, May 14, 1970, when the Minister said:

I think we are taking a very far-reaching step in the Northwest Territories and the Yukon. On the committee that I will order the commissioners to form, there will be two elected members who are part of the executive committee. It is true that this is not provided in the bill, but this is because we want more flexibility. The fact that no provision is made for this in the bill means nothing at all, since the commissioners always act on the direction of the minister.

Here you have the nub of the whole situation of the Yukon Territory. If the minister

[Interprétation]

titutionnels des gens. Vous vivez au Nord, vous n'êtes pas très important, voici vos instructions, prenez-les. C'est ce que nous voulons que vous fassiez. Les gens du Yukon ne sont pas aussi passifs. Nous formons un groupe d'individus et nous sommes assez rudes et je voudrais que tous lorsque vous retournez à Ottawa et en tant que membres de ce Comité lorsque vous poursuivez vos tournées, vous puissiez dire que lorsque vous êtes allés dans le Yukon, vous avez vu des gens, beaucoup de gens et que vous verrez encore plus de Canadiens, car nous sommes les deux. Nous sommes fiers d'être Canadiens et nous sommes également fiers d'être des citoyens du Yukon, et nous vous ferons savoir continuellement et aussi souvent que possible que nous désirons que le Canada nous reconnaisse et qu'il reconnaisse l'entité que nous désirons former au sein du Canada.

Je vais passer à la question suivante et j'ai dit que des diverses questions concernant le Yukon, tout d'abord j'approuve la proposition qu'a faite M. le Ministre, préconisant les deux nominations par le Conseil territorial de deux membres à un comité exécutif présidé par le commissaire et travaillant de concert avec le représentant choisi par le commissaire, ses deux commissaires adjoints et deux représentants élus au comité. C'est une proposition qui ne relève pas de l'organisme administratif administrant la Loi sur le Yukon et par cela même il en résulte que le ministre ou le commissaire sur ordre du ministre a le droit d'abolir ce comité exécutif qu'il a institué quand il le désire.

Or je ne sais pas pourquoi, lorsqu'il a été recommandé au comité permanent que la Loi sur le Yukon prévoit l'inclusion de ces deux aspects dans la Loi, ceci n'a pas été introduit. Je ne peux que dire présentement et citer un extrait des votes et délibérations ou plutôt du *Hansard* de jeudi 14 mai 1970, lorsque le ministre a dit:

C'est une décision à longue portée pour les Territoires du Nord Ouest et du Yukon que nous prenons ici, je pense. Le comité que les commissaires vont instituer sur mes instructions comprendra deux membres élus qui font partie du comité exécutif. La chose n'est pas indiquée dans la loi, il est vrai, mais c'est justement pour ajouter plus de souplesse. Qu'il n'y ait aucune disposition à ce sujet dans la loi, cela ne veut rien dire, puisque les commissaires agissent toujours selon les directives du ministre.

C'est là le nœud du problème du Territoire du Yukon. Si le ministre décide que les membres



*[Text]*

decides that the executive members who have been appointed are not playing ball with the administration in Ottawa he can say, "Cut it out", and he can say that because what has been given can be removed. It is not in the legislation and this was a bad thing.

I think it is necessary that we get the requirements from the federal government to understand that the people of the Yukon Territory wish to participate as equal Canadians on an equal status. I know that some questions will be asked, Mr. Chairman, in relation to provincial status and what our requirement is for responsible government, but I believe that when we talk about responsible government we are not necessarily talking about immediate provincial status.

I believe that it would be foolhardy at this time to request provincial status immediately, but I think the time has come when the federal government must not say, as it has said through two of its ministers, that the mineral resources of the Yukon belong to the whole of Canada. I doubt whether the ministers would say to Mr. Bennett of British Columbia or Mr. Roberts or Mr. Bourassa that the mineral resources of those particular provinces belong to the whole of Canada. I would much prefer to hear them say that we are holding the mineral resources in trust for the people of the Yukon Territory. This would be the better thing to say.

Generally when we speak about changes to the Constitution we must think in terms not only of changing the Constitution for Canada and the provinces, but we must remember that the people of the Yukon Territory are not second-class citizens. We wish to play our part in Canada. We wish one day to join Confederation with equal status and an equal basis. I have made some comments in the past on what I think about whether or not, in fact, the land mass belongs to Canada. Administratively we are managed by the federal government, but this is not a point involved at this time. I do hope, Mr. Chairman,—my throat is getting a little sore—I do hope that I have expressed generally my feelings in regard to what shall be included in constitutional changes.

In brief, constitutional changes must consider people everywhere, not just geographical areas. If you think in terms of constitutional changes for the people of Canada you must impress on everybody's minds that you are including the people of the Territories and Yukon who make up the people of Canada as well; thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Chamberlist. I

*[Interpretation]*

du comité exécutif n'ont pas été nommés pour jouer aux plus fins avec l'administration fédérale, il peut mettre fin à une telle situation, il peut enlever ce qui a déjà été donné. Ce n'est pas inscrit dans la loi et c'est une bien mauvaise chose.

Je pense qu'il est nécessaire que le gouvernement fédéral comprenne que les habitants du Yukon désirent être traités sur le même pied d'égalité des citoyens canadiens. Je sais, monsieur le président, que l'on a posé quelques questions au sujet du statut provincial du gouvernement responsable et j'estime qu'il est responsable de nous en parler. Lorsque nous parlons de gouvernement responsable nous n'avons pas nécessairement l'idée le statut provincial.

Je pense qu'il serait beaucoup trop prématuré d'exiger immédiatement le statut d'une province, mais j'estime que le gouvernement fédéral n'a pas le droit de dire, comme il l'a fait par la voix de deux de ses ministres, que les ressources minérales du Yukon appartiennent à tout le Canada. Je doute que les ministres iraient dire soit à M. Bennett de la Colombie-Britannique ou à M. Roberts ou à M. Bourassa que les ressources minérales de leur province respectives appartiennent à tout le Canada. J'aimerais mieux entendre dire que nous conservons les ressources minérales dans une sorte de fonds de fiducie pour le bénéfice des habitants du Yukon.

D'une manière générale, lorsqu'il est question de modifier la constitution, il ne faut pas seulement songer à la constitution du Canada et des provinces, mais il faut se rappeler que les habitants du Yukon ne sont pas des citoyens de seconde zone. Nous voulons être des citoyens à part entière et être considérés comme tels aux fins de la confédération. J'ai déjà exprimé certaines idées par le passé au sujet de l'appartenance du sol. Au point de vue administratif, nous relevons du gouvernement fédéral mais telle n'est pas la question aujourd'hui. J'espère bien, monsieur le président, que j'ai assez bien fait comprendre mes points de vue au sujet des modifications futures de la constitution.

En somme, la future constitution doit tenir compte de tous les citoyens non seulement des régions géographiques. La réforme de la constitution concerne tous les citoyens canadiens, ce qui inclut bien entendu les habitants des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon qui font partie intégrante de la population du Canada. J'ai terminé, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup M. Chamberlist. Je céderai d'abord

[cette]  
 as questioners Messrs. Hogarth, Gibson, Osler and after that I will call for questions or questions from the floor. First is Mr. Hogarth.

**M. McQuaid:** Mr. Chairman, I have a question of privilege. In view of our experience tonight when we were only able to hear briefs, would the Committee give some serious consideration to allotting a certain amount of time to each questioner, not necessarily, and by no means, to the man who presents the brief but to each questioner? My suggestion is that perhaps you should get an indication at the beginning of the question period how many members propose to ask questions, divide that number by, say, 30 minutes and allow that time to each questioner. I am afraid, Mr. Chairman, that we may not be able to hear all the briefs people may want to present tonight unless we put some very serious restrictions on the question period.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. McQuaid. Another way of proceeding is simply to allot five minutes to each of the questioners and to restrict the number of questioners. It makes no difference to me which we choose to follow, but perhaps we could begin with a five minute rule and see how that works out over the first few questioners. Would that be acceptable?

**A hon. Member:** Yes, agreed.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Otherwise we might end up with only two or three minutes for each questioner and a member of Parliament can hardly state his question in that time.

**M. Hogarth:** He can hardly state his name.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth.

**M. Hogarth:** One thing, Mr. Chairman, the usual inscription that the last shall be first and the first last was proven tonight. I apologise for being late, but at least I got to the front of the class here.

**M. Chamberlist:** you have advocated the revocation of the Indian Act. In that connection, considering the position of the Indian population of the Yukon Territory, has your committee, or have you, ever advocated on their behalf that the Indian people as of right be represented on the Territorial Council?

[Interprétation]

la parole à MM. Hogarth, Gibson, Asselin et Osler et ensuite nous entendrons les commentaires ou observations de la part de l'auditoire. M. Hogarth.

**M. McQuaid:** Je pose la question de privilège monsieur le président. Étant donné qu'hier soir, nous n'avons eu le temps que d'entendre deux mémoires, le Comité ne devrait-il pas accorder une période déterminée à chaque orateur, je ne dis pas à chaque témoin, mais bien à celui qui pose des questions? Par exemple, vous pourriez demander au début combien de membres du Comité désirent poser des questions et répartir une période de 30 minutes en conséquence. Je crains, monsieur le président, que nous ne soyons en mesure d'écouter tous les exposés de ce soir à moins de restreindre la période de questions.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis d'accord également. On pourrait également accorder cinq minutes à chaque membre et limiter le nombre des interventions. Je suis prêt à accepter une ou l'autre solution mais nous pourrions peut-être commencer par une période de cinq minutes et pourrions aviser par la suite. Qu'en pensez-vous?

**Une voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sinon, il pourrait bien arriver que chaque membre n'ait que deux ou trois minutes à sa disposition et vous savez bien qu'un député ne peut formuler une question en un chiffre ou laps de temps.

**M. Hogarth:** Il peut à peine faire connaître son nom.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Hogarth.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, comme dit la Bible il a été prouvé ce soir que les derniers seront les premiers et les premiers seront les derniers. Je m'excuse d'être en retard et il arrive que je sois le premier à adresser la parole.

Monsieur Chamberlist, vous avez sollicité la révocation de la loi sur les Indiens. A ce sujet, et compte tenu de l'attitude des Indiens du Territoire du Yukon, votre Conseil a-t-il sollicité au nom des Indiens d'être représenté au sein du Conseil territorial?

[Text]

**Mr. Chamberlist:** Every Indian person has a right to stand for election.

**Mr. Hogarth:** I appreciate that, sir, but have you or has the Territorial Council ever advocated that because a person is a member of the Indian race he has a special right; that is, he is elected by Indians to be on the Territorial Council? Have you ever put that forward with your advocacy that the Indian Act be repealed?

**Mr. Chamberlist:** Mr. Hogarth, I will make this point and make it very clear. I would prefer to see no such thing as Canadian Indians, Canadian Scotsmen, Canadian Frenchmen; just Canadian is what I would like to see.

**Mr. Hogarth:** You take the position that the Indian people of Canada including those of the Yukon have absolutely no special relationship with the federal government at all despite the treaties, despite the reserves, despite their claims for aboriginal rights; is that correct?

**Mr. Chamberlist:** No, I am not suggesting that at all. What I am suggesting is that should the Indian Act—when I say this it should be in consultation with the Indian people because they are affected and, after all, the Royal Proclamation of 1763 already lays out certain inherent protective rights in the constitution and this is a constitutional thing that has been left out. The Proclamation reads:

And, We do further declare it to be Our Royal Will and Pleasure, for the present as aforesaid, to reserve under our Sovereignty, Protection, and Dominion, for the use of the said Indians, all the Lands and Territories...

and so on and so forth. So we have that.

**Mr. Hogarth:** I take it then that the simple answer to my question whether you personally have ever advocated or your Council has ever resolved that Indian people should have a representation on the Territorial Council as of right is: no, this has never been put forward.

**Mr. Chamberlist:** Because I do not think they have that right.

**Mr. Hogarth:** But it has never been put forward?

**Mr. Chamberlist:** No, because in my opinion they have no right apart from the fact that they are Canadians. If they wish to run for office they should be given the right to run for office.

[Interpretation]

**M. Chamberlist:** Chaque Indien a le droit de poser sa candidature à l'élection.

**M. Hogarth:** C'est très bien, monsieur, mais avez-vous songé que les Indiens ont un droit spécial d'être membre du Conseil, autrement dit, les Indiens devraient-ils élire un des leurs au sein du Conseil? Avez-vous songé à cette prérogative lorsque vous avez songé à préconiser la rotation de la loi sur les Indiens?

**M. Chamberlist:** Monsieur Hogarth, je vais essayer de bien me faire comprendre. J'aimerais ne pas faire de distinction entre Canadien indien, Canadien écossais, Canadien français, j'aimerais mieux que l'on parle simplement de Canadiens.

**M. Hogarth:** Vous êtes donc d'avis que les Indiens du Canada y compris ceux qui habitent le Yukon n'ont pas le droit à des rapports spéciaux avec le gouvernement fédéral en dépit de tous les traités, en dépit de la présence de réserves, et de la revendication de leurs droits d'aborigènes. N'est-ce pas dans votre position?

**M. Chamberlist:** Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Je dis que la loi sur les Indiens devrait être réécrite en consultation avec les Indiens eux-mêmes parce qu'après tout cette loi les concerne et que la proclamation royale de 1763 leur reconnaissait déjà certains droits inhérents et que c'est là un des aspects de la constitution qui n'a pas été envisagé.

La Proclamation disait ceci:

et, Nous déclarons en outre que c'est notre volonté et notre plaisir, pour l'honneur tant tel que susmentionné, de réserver sous notre souveraineté, protection et autorité, pour l'usage desdits Indiens toutes les Terres et Territoires...

...etc. Voilà ce que dit la Proclamation.

**M. Hogarth:** Dans ce cas, à la question que j'ai posée, à savoir si vous ou votre Conseil aviez préconisé que les Indiens devraient être représentés au sein du Conseil Territorial en titre de droit spécial, votre réponse à cette question est: non. Il n'en a jamais été question.

**M. Chamberlist:** Parce que je n'estime qu'ils ont ce droit.

**M. Hogarth:** Mais il n'en a jamais été question?

**M. Chamberlist:** Non, parce qu'à mon avis ils n'ont pas de droits spéciaux à part celui d'être citoyen canadien. Et s'ils désirent poser leur candidature, ils devraient avoir le droit de le faire.



ete]

**M. Hogarth:** I hope the next time you are in Ottawa you are introduced to such people as Mr. Harold Cardinal.

**M. Chamberlist:** I am aware of him.

**M. Hogarth:** He would not exactly take my point of view.

**M. Chamberlist:** I have had discussions with him and he has bent to me on a number of occasions.

**M. Hogarth:** You are the only man he has presented to. Mr. Chamberlist, there is one error in his concept of provincial status that troubles me. We know, those of us who have experience in the North, that the resources there are very, very vast. We know at the same time, relative to the quantity of resources that are going to become available, that there is a very small population. This has not been admitted. Regardless of how you quote the population of the Yukon, it becomes relatively very small.

I think that one of the great concerns is that a great, vast amount of resources—and we are dealing with resources because the territorial government for all intents and purposes have pretty well domain over everything but resources and justice.

**M. Chamberlist:** Oh, no, this is not true.

**M. Hogarth:** Excuse me, but resources is one of the big factors.

**M. Chamberlist:** With respect, I must object. Before you come forward with a statement like that I would suggest that much more study be made. I am being fair to yourself, Mr. Hogarth. It is not right for you to come out with a statement like that until you have made your study of the situation.

**M. Hogarth:** All right. Let us consider the things you want jurisdiction over that we do not have jurisdiction over, in the broad general sense?

**M. Chamberlist:** In the broad general sense we would like jurisdiction over all matters.

**M. Hogarth:** Fine.

**M. Chamberlist:** But we do not have jurisdiction. You were asking in a broad general sense and obviously I have to answer you in a broad general sense.

[Interprétation]

**M. Hogarth:** J'espère que la prochaine fois que vous viendrez à Ottawa, on vous présentera à des personnes comme M. Harold Cardinal.

**M. Chamberlist:** Je le connais déjà.

**M. Hogarth:** Il ne sera sûrement pas de votre avis.

**M. Chamberlist:** J'en ai déjà discuté avec lui et il approuvait certaines de mes vues.

**M. Hogarth:** Vous êtes sans doute le seul homme qui l'ait influencé. Il y a une chose dans son concept du statut provincial qui me préoccupe. Nous connaissons ceux d'entre nous qui croient en l'expansion du Nord canadien.

Que les ressources ici sont énormes. Nous savons en même temps que en égard à la quantité de ressources qui deviendront disponibles, la population est très restreinte en nombre. Il faut admettre cela. La population du Yukon est, à tout point de vue, très peu nombreuse. Il s'agit donc ici de savoir de qui relèveront ces vastes ressources, car le gouvernement territorial a pour ainsi dire juridiction dans tous les domaines, sauf celui qui concerne les ressources et la justice.

**M. Chamberlist:** Non, cela n'est pas vrai.

**M. Hogarth:** Pardon, mais les ressources sont un des facteurs importants.

**M. Chamberlist:** Avec tout le respect, je dois protester. Avant de faire une telle déclaration, je crois qu'il vaudrait mieux que l'on étudie le problème à fond. Je dis cela, car je veux être juste envers vous, M. Hogarth. Vous n'avez pas raison de faire une telle déclaration jusqu'à ce que vous ayez complété votre étude de la situation.

**M. Hogarth:** Très bien. Examinons, de façon générale, les domaines dans lesquels vous voulez avoir la juridiction et ceux où vous ne l'avez pas.

**M. Chamberlist:** En général, nous voudrions que tous les domaines relèvent de notre juridiction.

**M. Hogarth:** Bien.

**M. Chamberlist:** Mais nous n'avons pas la juridiction. Puisque vous m'avez posé une question générale, je vous ai naturellement répondu de façon générale.

[Text]

**Mr. Hogarth:** Never mind what you have or do not have, but to give the development of the resources on a provincial status to such a small number of people, would you suggest that the taxation necessary to develop those resources could be raised by such a small number of people?

**Mr. Chamberlist:** Mr. Chairman, if we had our resources we would not have very much of a problem in raising money.

**Mr. Hogarth:** You say that if you had complete provincial status...

**Mr. Chamberlist:** I did not say that. I want to make my position clear. I have not indicated complete provincial status. This will come, but I think we need responsible government and we want our resources so that we can get to the position of complete provincial status.

**Mr. Hogarth:** I am not so sure that I do not agree with you, but this is my point. What is your formula? What do you personally advocate as to when this change should take place? Is it based on population? What is it based on?

**Mr. Chamberlist:** I would say to you that population should be a secondary matter completely. I would bring to your attention the Province of Manitoba as an example. There was, of course, a council of Assiniboia which grew into Manitoba. Did anybody worry at that time about population? Why all of a sudden now, in this great modern world with scientific ways and means of extracting the riches from the ground of the Yukon Territory, should we be worrying about population? Give us our resources and the population will come here.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chamberlist, I am very limited. My concern is not what happened in 1870 in Manitoba. My concern is what is your formula as to when the transfer should take place of all powers, or how do you stage it?

**Mr. Chamberlist:** You did not ask me that straight question. Now that you have asked me I will answer it for you. I say this with respect, of course, Mr. Hogarth.

**Mr. Hogarth:** We do not get much respect, so I thank you.

**Mr. Chamberlist:** I think it is necessary to set a day so that we know where we are

[Interpretation]

**M. Hogarth:** Oublions ce que vous avez n'avez pas. Croyez-vous que les impôts nécessaires à la mise en valeur de certaines ressources pourraient être prélevées dans la population aussi peu nombreuse si l'on devait d'accorder le développement de ces ressources par voie de statut provincial?

**M. Chamberlist:** Monsieur le président, nous avons nos propres ressources le problème de l'obtention de fonds ne serait difficile.

**M. Hogarth:** Vous dites que si vous aviez un statut provincial complet...

**M. Chamberlist:** Je n'ai pas dit cela. Je veux éclaircir ma position. Je n'ai pas dit que nous voulions un statut provincial complet. Nous l'obtiendrons un de ces jours, mais je pense que nous avons besoin d'un gouvernement responsable et nous voulons disposer de nos ressources afin que nous puissions arriver à l'obtention d'un statut provincial complet.

**M. Hogarth:** Je ne dis pas que je suis d'accord avec vous, mais je voudrais savoir quelle formule vous proposez. D'après vous quand estimez-vous que ce changement devrait avoir lieu? Est-il fondé sur la population? Sur quoi se base-t-il?

**M. Chamberlist:** Je trouve que la population devrait être un facteur complètement secondaire. Comme exemple, j'aimerais vous signaler la province du Manitoba. Dans cette province là il y eut un conseil de l'Assiniboia qui devint le Manitoba. Y avait-il quelque chose qui se souciait de la population à ce moment-là? Alors pourquoi le ferions-nous maintenant dans ce grand monde moderne qui possède toute sorte de méthodes scientifiques pour l'extraction des richesses du sol du territoire du Yukon? Accordez-nous nos ressources et la population viendra s'établir ici.

**M. Hogarth:** M. Chamberlist, je me limite strictement à un seul problème. Ce qui m'intéresse n'est pas ce qui s'est passé en 1870 au Manitoba. Je voudrais savoir quelle est votre formule à l'égard de la date à laquelle le transfert de tous les pouvoirs devraient avoir lieu, et comment vous y prendriez-vous?

**M. Chamberlist:** Vous ne m'avez pas posé cette question directe, mais maintenant que vous l'avez fait, j'y répondrai. Naturellement, M. Hogarth, je dis cela avec tout le respect qui vous est dû.

**M. Hogarth:** Je vous remercie, car nous sommes pas l'objet de beaucoup de respect.

**M. Chamberlist:** Je pense qu'il est nécessaire de choisir une date afin de savoir

[texte]

ing and what we are aiming at. I would suggest that we set five years because it can be done with this step forward supposedly in the exercise in administrative government for elected people that is about to take place, as simple as it is. It may well show the federal government that we are capable and that we are capable people. Let me say this, that we are capable people not only as legislators but we have capable people to administrate as well.

**Mr. Hogarth:** This is not in doubt but is your formula one that is based simply on five years?

**Mr. Chamberlist:** I think we could do it in five years.

**Mr. Hogarth:** All right. Then in five years' time there would be an automatic provincial status?

**Mr. Chamberlist:** No, I did not say that.

**Mr. Hogarth:** Please tell me what your formula is for the provincial status that you seek?

**Mr. Chamberlist:** It took Pierre Elliott Trudeau, when he was Minister of Justice, something like three months to write this book, which is a formula of the Canadian charter of human rights. The amendments to the Constitution by the late Hon. Guy Favreau, I understand it took him about a year, and you are saying me in five minutes to give you a formula. I think this is an unfair proposition. I am quite prepared to say to you that if you want a formula from the Territorial Council we will prepare one and gladly send a copy to every member of this Committee.

**Mr. Nielsen:** You have already done that.

**Mr. Chamberlist:** We have done that once, this is quite true.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, thank you. Ladies and gentlemen, perhaps this is a good point at which to leave this discussion. I have allowed Mr. Hogarth to go beyond his five minutes because he was asking such short and pointed questions and so because the matter seemed so fundamental. I think, with thanks Mr. Hogarth, that we will have to limit you to that. We can expect, I think, a future document perhaps from the Territorial Council.

[Interprétation]

direction dans laquelle nous voulons avancer ainsi que le but que nous voulons atteindre. Je suggérerais d'établir une période de cinq ans, car je crois que nous pourrions atteindre notre but grâce à la pratique au niveau administratif du gouvernement que nos représentants élus vont recevoir très bientôt en dépit du domaine assez restreint dans lequel cet exercice aura lieu. Ce sera peut-être une façon de démontrer au gouvernement fédéral que nous sommes capables et que nous avons des gens habiles. Permettez-moi d'ajouter que nous avons des gens capables non seulement en tant que législateurs mais aussi à titre d'administrateurs.

**M. Hogarth:** Nul doute n'existe à cet égard, mais votre formule est-elle fondée simplement sur une période de cinq ans?

**M. Chamberlist:** Je pense que nous pourrions l'accomplir en cinq ans.

**M. Hogarth:** Très bien. Alors d'ici cinq ans, vous pourriez accéder automatiquement au statut provincial?

**M. Chamberlist:** Non, je n'ai pas dit cela.

**M. Hogarth:** Veuillez s'il vous plaît me dire quelle est votre formule touchant le statut provincial que vous voulez obtenir?

**M. Chamberlist:** Lorsqu'il était ministre de la justice, M. Pierre Elliott Trudeau a pris trois mois pour écrire son livre qui est une formule de la Charte canadienne des droits de l'homme. Feu l'honorable Guy Favreau a eu besoin d'environ une année pour rédiger les amendements à la Constitution, et vous me demandez de vous présenter une formule en cinq minutes. Je trouve cela injuste. Je suis bien disposé à vous dire que si vous voulez avoir une formule de la part du Conseil territorial nous allons en préparer une et il nous sera agréable d'en faire tenir un exemplaire à chaque membre de ce Comité.

**M. Nielsen:** Vous l'avez déjà fait.

**M. Chamberlist:** Oui, c'est vrai, nous l'avons déjà fait une fois.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui, je vous remercie. Mesdames, mesdemoiselles, messieurs, il serait peut-être bon d'en laisser la discussion à cela. J'avais permis à M. Hogarth de parler plus longtemps que les cinq minutes auquel il a droit parce qu'il a posé des questions brèves et pertinentes et aussi parce que la question est de caractère très fondamental. Tout en vous remerciant, M. Hogarth, nous devons maintenant vous enlever la parole. Je pense que nous pourrions peut-être nous attendre à recevoir un document du Conseil territorial à l'avenir.



[Text]

**Mr. Hogarth:** I would like to speak on a point of order. History will regret that Mr. Chamberlist and I cannot continue.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We did invite the Territorial Council members in Watson Lake if they so wished to prepare a brief and forward it to us in Ottawa and we will be very interested in receiving it. The next questioner is Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** Mr. Chamberlist, I am delighted and proud that you have expressed agreement that the amending formula for amendments to the federal Constitution should all be passed in Canada and that we should get rid of the anachronistic, archaic concept of walking or sending our papers across and hoping that they will be passed in Westminster. True, it is a formality but let us get on with the job. Do you agree, sir, that all amendments to our Constitution should be made in Canada *bientôt*, which means soon?

**Mr. Chamberlist:** Not soon, now.

**Mr. Gibson:** Now.

**Mr. Osler:** We have the interpreter.

**Mr. Gibson:** I do not have long to question here, the time is short, but I want to say that the members in the new House of Commons, since the last two years anyway, a lot of us are learning French and we are enjoying it. About 50 or 60 members of Parliament are in the process of learning French now and we are enjoying it and we are learning to get along beautifully with the other members. They are co-operative and they are helping us.

Nous réussirons bientôt à changer la Constitution du pays. Si M. Chamberlist...

Now, if Mr. Chamberlist has anything to do about it. Another thing I wanted to say is that this Committee has been bandied in the press as being a junket, and I assure you that we may have our fun on this trip because we are up in the Yukon and you have given us the most wonderful entertainment and you have been friendly, but we have really been working at this problem and we intend to continue. We shall continue to succeed. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Gibson. Your question took

[Interpretation]

**M. Hogarth:** J'invoque le Règlement. Les événements à venir démontreront que vous avez tort de mettre un terme à la discussion entre M. Chamberlist et moi-même.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous avons déjà invité les membres du Conseil territorial de Watson Lake à nous envoyer un mémoire ici à Ottawa, s'ils ont envie d'en rédiger un. Nous serons très intéressés à prendre connaissance. C'est maintenant tour de M. Gibson de poser des questions.

**M. Gibson:** M. Chamberlist, je suis ravi d'être fier de vous voir agréer le fait que la formule qui doit servir à modifier la constitution fédérale devrait être adoptée entièrement en Canada et que nous devrions nous défaire du principe anachronique et archaïque selon lequel il faut faire ratifier nos documents à Westminster. Je sais que ce n'est qu'une formalité, mais mettons-nous tout de même l'œuvre. Êtes-vous d'accord, monsieur, que toutes les modifications apportées à notre Constitution devraient être faites au Canada bientôt?

**M. Chamberlist:** Pas bientôt, maintenant.

**M. Gibson:** Maintenant.

**M. Osler:** Nous avons un interprète.

**M. Gibson:** Il ne me reste pas beaucoup de temps pour poser des questions, mais j'aimerais vous dire que beaucoup de membres du nouveau Parlement prennent des cours de français depuis deux ans et que ça leur plaît. Il y a, à présent, environ 50 ou 60 membres du Parlement qui sont en train d'apprendre le français. Nous prenons plaisir à ces cours et nous sommes en train d'apprendre à nous entendre de très bonne façon avec les autres députés. Ceux-ci nous prêtent leur collaboration et nous donnent un coup de main.

We shall soon succeed in changing the Canadian Constitution. If Mr. Chamberlist...

Si M. Chamberlist a un mot à dire, j'aimerais aussi vous dire que selon la presse, le comité participe à une partie de plaisir. Je vous assure qu'il se peut fort bien que nous nous amusons durant ce voyage parce que nous sommes dans le Yukon et que vous nous avez accordé un accueil magnifique, mais j'insiste sur le fait que nous nous penchons vraiment sur ce problème et que nous avons l'intention de continuer à le faire afin de réussir. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Gibson. Vous avez pris cinq minutes

te]

ive minutes, so Mr. Chamberlist has no  
to reply.

**Osler:** Mr. Chairman, would it be permissible to interject that I have heard definite serious rumours that the whole deal of equalism is off since Gibson and I have been trying to learn French. The French are aware they want to learn English!

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler.

**Asselin:** Monsieur le président, comme Monsieur Gibson vient de faire son discours en français, j'avais pensé...

Just want to say, Mr. Chairman, that Mr. Gibson had made my speech in French, so I will pass. I will give the people time to ask questions. There is a girl here and if she wants to ask a question of the witness I will let her ask the question.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Asselin. I now have Mr. Osler and Mr. Nielsen, and then I will invite comments from the floor. Mr. Osler.

**Osler:** I would like to place on the record that I think if you used the Province of Manitoba as a particularly good example of coming into Confederation you must also look at the other side of what happened to Manitoba, which in fact is that 15,000 people were living in Manitoba when it probably prematurely became a province. Probably prematurely in the long run, and it got badly overruled, but most of them, particularly those of mixed blood, and most of the Scottish-Selkirk settlers too, got completely submerged in a very greedy immigration from Western Ontario. The whole climate and perspective of what they thought was to be their province was unalterably changed within 10 years. I just interject that as a note of caution, although I agree with your trust, I think we must look at every question twice over to see whether, as Mr. Hogarth says, 20,000 people can handle all aspects of provinces without some safeguards for their own protection for at least the take-off time.

**Mr. Chamberlist:** Mr. Chairman, Mr. Osler, appreciate your comments but I will make

[Interprétation]

poser votre question, donc M. Chamberlist n'aura pas le temps de vous répondre.

**M. Osler:** Monsieur le président, me permettriez-vous de formuler la remarque selon laquelle, d'après certaines rumeurs dignes de foi, le principe du bilinguisme serait rayé depuis que M. Gibson et moi avons commencé à prendre des cours de français. Les Français ont tellement peur qu'ils veulent apprendre l'anglais!

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Asselin.

**Mr. Asselin:** Mr. Chairman, as Mr. Gibson has just made his speech in french, I have thought that...

Je veux simplement dire, monsieur le président, que M. Gibson a fait un discours en français et que je vais laisser passer mon tour, afin que les gens aient le temps de poser des questions. Si cette jeune fille ici désire poser une question au témoin, je lui permettrai de le faire.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, M. Asselin. J'ai les noms suivants sur ma liste: MM. Osler et Nielsen. Ensuite, je donnerai la parole à quiconque veut faire des commentaires. Monsieur Osler.

**M. Osler:** Je veux vous signaler ici que, selon moi, si vous avez pris la province du Manitoba comme un exemple particulièrement bon de l'accession à la Confédération, vous devez aussi prendre en considération le revers de la médaille et examiner ce qui s'est passé au Manitoba qui comptait 15,000 habitants, lorsque cette région obtint probablement prématurément le statut de province. Je dis probablement prématurément en ce qui a trait au long terme, car le prix qu'elle a payé a été lourd, et la plus grande partie de sa population, particulièrement les métis ainsi que la plupart des colons écossais de Selkirk, furent complètement submergés à la suite d'une immense vague d'immigration en provenance de l'ouest de l'Ontario. La façon dont ils envisageaient l'avenir de la province s'est invariablement modifiée en 10 ans. A mon avis, il faut faire preuve de prudence, bien que je sois d'accord avec vous, car je pense qu'il faut étudier chaque question; deux ou trois fois avant de savoir comme le dit M. Hogarth, si 20,000 personnes seulement pourront s'occuper de tous les aspects des provinces sans qu'on leur accorde les moyens voulus pour assurer leur propre protection pendant la période préliminaire tout au moins.

**M. Chamberlist:** Monsieur le président, M. Osler, je suis d'accord avec vos observations,

[Text]

this remark: the people of the Yukon are much more informed today than the people of Manitoba were in those days.

**Mr. Nielsen:** Even today.

**Mr. Osler:** As a matter of privilege, Mr. Chairman, I must say that statement was self-evidently denied by the two people from the Yukon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Nielsen.

**Mr. Nielsen:** I would like to zero in on the mechanics that Mr. Hogarth was so interested in. The mechanics for achieving the legitimate aims of the people of the Yukon for a constitutional reform have been made the subject of resolutions by both federal political parties in the Yukon, the Yukon Progressive Conservative Association seven years ago, and the Yukon Liberal Association three years ago, and I want to be emphatic about my remarks following being non-partisan in the most sincere assertion of that statement. Those resolutions were followed and were passed concurrently by two successive sessions of the Territorial Council, one of which at least Mr. Chamberlist was a member, unanimously. The mechanics were set forth in the Council's Resolution No. 40 six years ago.

**Mr. Chamberlist:** I think it was 41.

**Mr. Nielsen:** In that Resolution the mechanics adopted by both federal political parties up here were pretty well adopted *seriatim*. That resolution has been read into the record of *Hansard* which the Committee knows, as I have said this before, and in the Standing Committee, and it has been repeatedly put before Ministers of the Crown who have had the responsibility for the portfolio of Northern Affairs. There is no doubt that the Council and I, and the people of the Yukon have been getting through to the Minister in these legitimate requests. The first confrontation was with the previous Minister who threatened to cut our budgetary throat unless we did, as bureaucrats, what he wanted us to do, and we did what he wanted us to do. The second confrontation was recently when the members of Council went down to Ottawa and asked again to have these reforms implemented. So your formula is there. It is not a question of putting a time limit on it of five years or ten years or fifteen years; it is a question of designing a blueprint of gradual transition of the powers which now reside in Ottawa to the elected representatives of the people here.

[Interpretation]

mais je ferai la remarque suivante: les habitants du Yukon sont beaucoup mieux informés aujourd'hui que ne l'était le peuple manitobain à cette époque-là.

**M. Nielsen:** Même aujourd'hui.

**M. Osler:** Monsieur le président, je dois dire que, de toute évidence, cette déclaration a été rejetée par deux personnes du Yukon.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Nielsen.

**M. Nielsen:** J'aimerais annuler le mécanisme qui intéressait tant M. Hogarth. Le mécanisme qui permettrait d'atteindre les aspirations légitimes des habitants du Yukon dans le domaine d'une réforme constitutionnelle ont fait l'objet de résolutions par les partis politiques fédéraux du Yukon, l'Association des progressifs conservateurs du Yukon, il y a 7 ans et l'Association des libéraux du Yukon il y a 3 ans. J'aimerais souligner ici que ma prochaine remarque ne revêt aucun caractère de partisanerie, ceci dit en toute sincérité. Ces résolutions ont été étudiées puis adoptées au cours de deux sessions consécutives du Conseil du Territoire; le Chamberlist faisait partie de l'un d'entre eux. Le mécanisme qui a été établi dans la résolution n° 40 du Conseil il y a 6 ans.

**M. Chamberlist:** Je crois que c'était la résolution n° 41.

**M. Nielsen:** Dans cette résolution, le mécanisme adopté par les partis politiques fédéraux a été adopté en quelque sorte *seriatim*. Cette résolution qui figure au *Hansard* que les députés des comités connaissent et, comme je le disais tout à l'heure, dans les procès-verbaux du comité permanent. Elle a d'abord été soumise à plusieurs reprises au ministre de la Couronne qui avait la responsabilité du portefeuille des Affaires du Nord canadien. Il ne fait aucun doute que le conseil et les habitants du Yukon sont passés par l'intermédiaire du ministre pour présenter leurs demandes légitimes. La première difficulté est apparue avec le précédent ministre qui avait menacé de couper notre budget si nous ne faisons pas, comme de bons bureaucrates, ce qu'il voulait et c'est ce que nous avons fait. La seconde difficulté est apparue récemment lorsque les membres du conseil sont venus à Ottawa et ont de nouveau demandé que ces réformes soient mises en application. Cette formule existe donc. Il ne s'agit donc pas d'une question de délai de 5 ou 10 ans ou même de 15 ans, il s'agit plutôt d'établir un plan d'une période de transition graduelle des pouvoirs, qui aujourd'hui, sont entre les



[texte]

The suggestion has been very briefly in a tumb-nail way that immediately the size of the Council be increased to 15 members. This is the question I want to follow up with to Mr. Chamberlist to see whether or not he agrees with the formula that we increase the Council immediately to 15 members, that we immediately transfer responsibility in the portfolios of education, health and welfare, public works, municipal affairs and justice to the elected representative of the people and the Council themselves would select from among the majority—presumably the minimum would be eight—the people to administer these portfolios. In the meantime, the residual powers would continue to be held by the federal government and administered by the Commissioner until in the fullness of time, some of the powers that now reside in Ottawa would eventually be transferred to the elected representative of the people here in the same democratic way as has been the history of every province created out of this federal system of ours.

As to a formula in Manitoba, and I can find nothing wrong with it, except to question Mr. Osler on his statistics notwithstanding the fact that there are 15,000 people in Manitoba, when that province was carved out of the District of Assiniboia in the Northwest Territories in 1879 nonetheless there were only 1,051 voters eligible to decide that question. In the last year there were 7,600 and now it is closer to 10,000 or 11,000.

**An hon. Member:** The women have a vote now.

**Mr. Nielsen:** And so do the younger people, but why not adopt the formula which I had said to the previous administration and the Council was increased from five to seven at that time? Had we still been in office I am sure the formula would have carried on. Why not adopt a formula that for every 2,000 increase of population there be one member of the Territorial Council added, assuming a base of 15? Add one additional member for every increase in population of 2,000 until we reach 21, at which time we achieve provincial status. Now that was the formula in 1879 when Manitoba flowered. I only ask of this Committee that they do not recommend we follow DBS population figures because they are invariably grossly distorted. I am sure that it is not intentional; it is simply that they are not in step with the times here. Now that is the position the Territorial Council took in two successive sessions and I am

[Interprétation]

maines d'Ottawa et qui seraient transmis aux représentants élus par les habitants.

On a rapidement suggéré d'étendre le nombre des membres du conseil à 15. Voilà la question que je désire poser à M. Chamberlist. Est-il d'accord avec cette formule visant à porter immédiatement à 15 le nombre des membres du conseil, à transférer immédiatement la responsabilité des portefeuilles de l'éducation, de la santé et du bien-être, des travaux publics, des affaires municipales et de la justice aux représentants élus des habitants. Le Conseil choisirait ensuite les responsables au sein de la majorité et désignerait probablement un minimum de 8 personnes pour administrer ces portefeuilles. Entre-temps, les autres pouvoirs resteraient entre les mains du gouvernement fédéral et seraient administrés par des commissaires jusqu'à ce que tous les pouvoirs que détient aujourd'hui l'Ottawa soient éventuellement transmis aux représentants élus du peuple grâce à cette méthode démocratique à partir de laquelle, historiquement, se sont créés les provinces qui font partie de notre système fédéral.

Quant au Manitoba, je ne trouve aucun inconvénient à la formule si ce n'est que j'aimerais demander à M. Osler quelques chiffres. Bien qu'il n'y avait que 15,000 personnes au Manitoba, lorsque cette province a été émpu-tée du district de Assiniboia dans les Territoires du Nord-Ouest en 1879, il n'y avait que 1,051 électeurs qui pouvaient trancher la question. L'année dernière, il y en avait 7,600, chiffre qui atteint maintenant près de 10,000 ou 11,000.

**Une voix:** Les femmes ont droit de vote maintenant.

**M. Nielsen:** Ainsi que les jeunes, mais pourquoi ne pas adopter la formule que j'avais fait accepter à la précédente administration à cette époque? Si nous étions encore là, je suis sûr que la formule aurait été maintenue. Pourquoi ne pas décider que pour tout accroissement de 2,000 habitants, on augmenterait d'une personne le nombre des membres du Conseil territorial, à partir de 15? Ajoutons un membre supplémentaire pour chaque augmentation de 2,000 personnes jusqu'à ce que nous atteignons 21 membres, moment où nous parviendrions au statut provincial. Quelle était la formule utilisée en 1879 quand le Manitoba s'est développé. Je demande simplement au Comité de ne pas recommander d'utiliser les chiffres du bureau fédéral de la statistique quant à la population, car ces chiffres sont invariablement déformés. Je suis sûr que ce n'est pas intentionnel. C'est tout simplement qu'ils ne sont pas à jour.

[Text]

going to ask Mr. Chamberlist whether he agrees with that formula and whether he is urging this Committee to put that kind of formula before the federal government?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I would just ask you to reply very briefly, Mr. Chamberlist.

**Mr. Chamberlist:** Yes, I will. The remarks made by Mr. Nielsen in fact are correct with regard to the proposition submitted by the Territorial Council. I take one exception, of course, and that is to Mr. Nielsen's remarks with reference to the fact that when his party was in power they increased the Council by two. I cannot quite understand why, when his party was in power with the largest majority that Canada ever had, they did not take the bull by the horns and give the Yukon Territory its responsible government then with 15 people. Apart from that, I think the message is quite clear.

**Mr. Nielsen:** I am sure we are both on the same side. Let us be nonpartisan.

**Mr. Chamberlist:** Right. We will do that.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, I would like to raise a point of order. What concerns me, and I must confess I am sure there is an answer, is what the resolutions recommended as to who was going to pay when you transfer education and social welfare and all these matters to a tax base of 20,000 people or whatever it might be. What did the formula recommend about how these things were going to be paid for. Did the formula recommend that the federal government still pay?

I want to make my position clear. I am not against the formula but let us be realistic, if we are going to pour \$25 billion a year or whatever it might be from Ottawa into the Yukon and the Yukon wants more economy—I am not saying I am against that—how are they going to pay for it? You cannot expect the people of Canada to give money to the Council without holding some purse strings on what is done in the various areas. This is the problem.

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, you cannot expect the people of the Yukon to refute with any intelligence the dollars argument that we get continually thrown in our face, Mr. Chair-

[Interpretation]

Voilà la position qu'a prise le Conseil territorial au cours des deux sessions successives. Je vais donc demander à M. Chamberlist s'il est d'accord avec cette formule et s'il recommanderait au Comité de proposer cette formule au gouvernement fédéral?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Chamberlist, je vous serais très reconnaissant de répondre brièvement.

**M. Chamberlist:** Oui, entendu. En fait les remarques de M. Nielsen sont à point quant aux propositions qu'a soumises le conseil des territoires. Je mettrais une exception cependant quant à la remarque de M. Nielsen portant sur le fait qu'au moment où le parti était au pouvoir, le nombre des membres du Conseil a été augmenté de 2 personnes. Je ne comprends pas tout à fait lorsque votre parti était au pouvoir et qu'il disposait de plus grande majorité que le Canada ait jamais connue, il n'a pas pris le taureau par les cornes et donné au Territoire du Yukon son propre gouvernement responsable avec 15 personnes. A part ça, je crois que les observations sont très claires.

**M. Nielsen:** Je suis sûr que nous sommes tous deux du même avis. Laissons de côté tout caractère partisan.

**M. Chamberlist:** D'accord, c'est ce que nous ferons.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, j'aimerais invoquer le Règlement. Ce qui me tracasse un peu—et j'avoue qu'il y a sans doute une réponse—c'est de savoir ce que recommandaient ces résolutions quant touchant la personne qui devrait payer, quand vous transférez l'éducation et le bien-être et toutes ces questions à une population imposable de 15,000 personnes. Que recommandait cette formule au sujet de la façon dont s'acquitteront ces choses. Recommande-t-elle que le gouvernement fédéral continue à payer?

J'aimerais préciser ma position. Je ne suis pas contre la formule, mais soyons réalistes. Je ne suis pas contre le fait qu'Ottawa verse quelques 25 milliards de dollars par année au Territoire du Yukon et que ce dernier veuille développer son économie, cependant, comment va-t-il en faire les frais? Vous ne pouvez demander au peuple canadien de donner son argent au Conseil sans lui laisser en contrepartie le pouvoir de contrôler ce qui se fait dans les divers domaines. Voilà où réside le problème.

**M. Nielsen:** Monsieur le président, ne croyez-vous pas que le peuple du Yukon puisse réfuter avec intelligence cet argument de l'argent que les bureaucrates et les fonc-

[Interprétation]

...h, by the bureaucrats and by whoever might be in government at the time unless they break down the money that they spend on the CBC up here and the CBC and NCPC and correctional institutes and hospitals and all these overplanning and welfare and what have you, and then they come back and say, "Look, you need this building, you need this project", they simply add to the total of millions of dollars that they spend here. Then when we ask them to break it down for us, to extract it from the books so that we can refute their arguments, they say, "Oh, I am sorry, it is lost in the bookkeeping; we cannot supply that information". Now heaven knows, I have tried hard enough, the members of Council have tried and we are refused all the time. I just hope this Committee confronts Parliament with the demand to break these figures out, and then we will see that the Yukon tax base is broad enough to support this kind of reform.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Chamberlist?

**Mr. Chamberlist:** I think Mr. Chairman, that Mr. Nielsen really gave it to you the way you would like to give it to you Mr. Hogarth, because...

**Mr. Hogarth:** I do not mind taking it. I am not in any argument about it.

**Mr. Chamberlist:** ... quite often, the federal government says it is putting millions of dollars into the Yukon but it is putting them into federal administrative structures, and, in any event, they put that type of money into the provinces as well. They cannot say that they are putting it specifically into the Yukon for a particular purpose and not putting it anywhere else.

But when it comes to corporation taxes, the various large corporations that pay their taxes, if their registered office is at Toronto, Montreal, or Vancouver, then they file their returns and their returns are added to a return as if it comes from that particular province. There is no possible way in which I can go to the Department of National Revenue and say to them: "What was the corporation tax base for such and such a company?"

**Mr. Osler:** Mr. Chairman.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler?

**Mr. Osler:** On a point of order, without in any way trying to cut this discussion off, it seems to me that, first, the proposals that

[Interprétation]

tionnaires lui jettent continuellement à la figure, à moins de dévoiler le montant des dépenses connexes à la CBC, aux instituts correctionnelles, aux hôpitaux ainsi qu'à toutes ces activités de planification et de bien-être. Ils reviennent et vous disent: «Eh bien, vous avez besoin de bâtiments, vous avez besoin de faire ses travaux». Ils se contentent alors d'ajouter de l'argent aux millions de dollars qu'ils dépensent ici. Quand vous leur demandez de dévoiler ces chiffres, de les extraire des registres afin que nous puissions réfuter leurs arguments, on répondra: «Oh, je suis désolé, c'est perdu dans la comptabilité. Nous ne pouvons vous fournir ces informations». Dieu sait combien de fois j'ai essayé, ainsi que les membres du Conseil. Chaque fois, nous nous sommes vu opposer un refus. J'espère que le Comité demandera au Parlement que ces chiffres soient dévoilés. Nous nous apercevrons alors que l'assiette fiscale du Yukon est suffisamment importante pour supporter ce genre de réforme.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Chamberlist?

**M. Chamberlist:** Je crois, monsieur le président, que M. Nielsen a fait part de son opinion à M. Hogarth de la même façon que je l'aurais fait moi-même, parce que...

**M. Hogarth:** Je ne m'y oppose. Je ne la conteste pas du tout.

**M. Chamberlist:** ... le gouvernement fédéral répète souvent qu'il affecte des millions de dollars au Yukon, alors que cet argent va pour des structures administratives fédérales. De toute façon, il en va de même pour les provinces. Le gouvernement fédéral ne peut prétendre que ces fonds soient spécifiquement affectés au Yukon et nulle part ailleurs.

En ce qui concerne les impôts des grandes corporations dont le siège social est à Toronto, Montréal ou Vancouver, les déclarations afférentes à ces impôts figurent dans un état cumulatif dont le montant est attribué à la province. Il ne m'est aucunement possible de m'enquérir auprès du ministère du Revenu national et de demander: «Quelle est l'assiette de l'impôt de corporation pour telle ou telle compagnie?»

**M. Osler:** Monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler?

**M. Osler:** Sans vouloir interrompre la discussion, j'invoque le Règlement en disant en premier lieu que les propositions dont on a



## [Text]

have been talked about are a matter of record and we can study them as they have been referred to, and I propose that we should have them brought before us and studied; and secondly, this particular problem of separating the money out has already been referred to, and you have instructed the Council to go ahead and see what can be done about it for our Committee. I am just worrying about the other briefs and the general public.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** I think, Mr. Osler, this would be a good time to go to the floor for comment.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, could I have a question of privilege?

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes, Mr. Dinsdale.

**Mr. Dinsdale:** Very briefly, then. I have not participated in the discussion but constant reference is being made to a former administration with which I happen to be very closely associated.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Oh, yes, I heard about this.

**Mr. Dinsdale:** I would like to ask Mr. Chamberlist this brief question. When Commissioner Cameron was appointed in 1961, it was on the assurance from the Prime Minister that the level of responsible government that he is advocating here tonight be assured to the Yukon Territory by 1967. Mr. Cameron refused to accept the appointment because he felt that that guarantee had been broken, and I want the record to be corrected in this regard.

**Mr. Chamberlist:** Mr. Cameron and I do not see eye to eye and he did not mention anything to me about this particular thing, so, I will have to accept what he said.

**Mr. Dinsdale:** It is a matter for public record, of the Prime Minister, that is.

**Mr. Chamberlist:** Well, I have not seen this, then. The Prime Minister of that time has not passed out any of his correspondence to me.

**Mr. Dinsdale:** We accepted the resolution of 1963 as the progressive steps required.

**Mr. Chamberlist:** Thank you.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, as a matter of privilege again, this may or may not be more important to an ex-minister than it might be

## [Interpretation]

parlé figurent aux procès-verbaux et nous pouvons en étudier le texte que je propose de faire venir ici pour fins d'examen; en second lieu, il a déjà été question de la ventilation des fonds accordés et vous avez instruit le Conseil d'aller de l'avant et de voir ce qu'on pouvait faire pour notre Comité. Je me préoccupe simplement des autres mémoires et du public en général.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense, monsieur Osler, qu'il serait opportun de solliciter les commentaires de l'assemblée.

**M. Dinsdale:** Pourrais-je, monsieur le président, soulever une question de privilège?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Allez, monsieur Dinsdale.

**M. Dinsdale:** Je serai très bref. Je n'ai pas participé à la discussion, mais on a fait constamment allusion à un gouvernement précédent avec qui j'ai étroitement collaboré.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ah, oui. J'ai entendu parler de cela.

**M. Dinsdale:** Je voudrais demander brièvement à M. Chamberlist ce qui suit: le commissaire Cameron a été nommé en 1961 à la suite de l'assurance donnée par le premier ministre que le territoire du Yukon jouirait, en 1967, d'un gouvernement dont les attributions devaient se situer au niveau qu'il invoque ici ce soir. M. Cameron a refusé sa nomination sachant que cette garantie ne tenait plus, et je voudrais que rectification en soit faite aux procès-verbaux.

**M. Chamberlist:** Monsieur Cameron et moi-même avons des points de vue divergents, et il ne m'a jamais fait ses allégations.

**M. Dinsdale:** C'est une question de notoriété publique, en ce qui concerne le premier ministre, bien entendu.

**M. Chamberlist:** Je n'en ai pas eu alors connaissance. Le premier ministre de l'époque ne m'a jamais communiqué sa correspondance.

**M. Dinsdale:** Nous avons accepté la résolution de 1963, comme constituant une mesure souhaitée sur le chemin du progrès.

**M. Chamberlist:** Merci.

**M. Osler:** Je soulève de nouveau, monsieur le président, une question de privilège en disant que la question peut revêtir autant

te]  
 the rest of us but I think we have the  
 eral picture that in the opinion of those  
 live in the Yukon, there is much at fault  
 the relationship with the government.

ie Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I  
 k Mr. Dinsdale's point of privilege is  
 pleted and I will now call on anyone who  
 ld like to comment from the floor, either  
 ay of statement or by way of questions.

Miss Patty Wilton: Mr. Chamberlist, you  
 efore, in your brief, that the Yukoners  
 e: not treated like Canadians. For my own  
 est, I would like to know in which way  
 Yukoners are not?

Mr. Chamberlist: Well, quite simply, the  
 point is this. We have not the power to  
 e people, not only to legislate on our  
 lf, but to manage our affairs on our  
 lf. We differ in the Yukon Territory inas-  
 as the legislative body has powers to  
 late but not the powers to administrate.  
 herefore, we are already essentially dif-  
 nt to that of a province where the elected  
 representatives of the people form the gov-  
 ernment of the people, whereas here in the  
 on, elected representatives do not form  
 government but appointees of the federal  
 rnement for the government and admini-  
 tration of the Yukon.

Miss Patty Wilton: At one point in your  
 e you said that the Commissioner did not  
 e to sign anything he had not studied so,  
 usimply ripped it up and threw it away.  
 ld it not have been a better idea and  
 ed everybody more if you had simply  
 g your study or your copy and studied it,  
 at you could know all about it before  
 threw it away?

Mr. Chamberlist: Well, Miss, it did not take  
 a to read. I had to read it before I got  
 to the bottom. However, there are many  
 ps that I throw away afterwards. But the  
 was, to show my objection by tearing it

Miss Patty Wilton: Like objection to policy  
 ions, from what I understand.

Mr. Hogarth: I am going to give that lady  
 next five minutes.

Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr.  
 gth, you do not have another five  
 ntes.

[Interprétation]

d'importance pour un ancien ministre que  
 pour nous autres, mais je pense que l'impres-  
 sion générale est que les habitants du Yukon  
 se rendent compte qu'il y a plusieurs lacunes  
 dans leurs rapports avec le gouvernement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois  
 que la question de privilège soulevée par M.  
 Dinsdale est terminée et j'inviterai les com-  
 mentaires de l'assemblée qu'il s'agisse de  
 déclarations ou de questions.

Mlle Patty Wilton: Vous avez dit aupara-  
 vant dans votre mémoire, monsieur Chamber-  
 list, que les habitants du Yukon n'était pas  
 traités comme des Canadiens. Pour ma gou-  
 verne, j'aimerais savoir de quelle manière  
 cette distinction ressort-elle?

M. Chamberlist: Voici très simplement l'es-  
 sentiel de la question. Nous n'avons pas le  
 droit d'élire des représentants, non seulement  
 pour légiférer en notre nom, mais pour admin-  
 istrer nos propres affaires. Le territoire du  
 Yukon diffère en autant que le corps législatif  
 peut légiférer, mais non administrer. Nous  
 nous distinguons dès lors essentiellement des  
 provinces dont les représentants élus consti-  
 tuent le gouvernement, alors que ceux du  
 Yukon n'en constituent pas, mais ils sont dési-  
 gnés par le gouvernement fédéral pour gou-  
 verner et administrer le Yukon.

Mlle Patty Wilton: Vous dites dans votre  
 mémoire, que le commissaire ne voulait pas  
 signer un document qu'il n'avait pas étudié,  
 c'est pourquoi vous l'avez déchiré et jeté au  
 panier. N'aurait-il pas été préférable et à  
 l'avantage de tout le monde, que vous ayez  
 gardé le document ou la copie et l'avez étudié  
 de façon à en savoir le contenu avant de vous  
 en défaire?

M. Chamberlist: Eh bien, mademoiselle, il  
 ne m'a pas fallu longtemps pour lire le docu-  
 ment. J'ai dû le lire avant d'en arriver à la  
 fin. Cependant, je jette un bon nombre de  
 textes après les avoir lus. En déchirant  
 celui-ci je voulais marquer mon opposition.

Mlle Patty Wilton: Pour manifester votre  
 opposition, je crois comprendre, en ce qui  
 concerne les décisions ayant trait à la politi-  
 que à suivre.

M. Hogarth: Je vais consacrer à cette jeune  
 dame les prochaines cinq minutes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous ne  
 disposez pas, monsieur Hogarth, de cinq autres  
 minutes.

*[Text]*

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, that is what the people of the Yukon are complaining about. We never have the time to listen.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any other comments from the floor, please? Yes? Would you come up?

**Mr. Irwin Armstrong:** I have had considerable contact with the Indian people, in mine, timber and logging. Some of the Indians have asked me repeatedly to try to make changes in the educational system in order that their children may get manual training after they are around 12 years of age. The Commissioner and practically everybody else said: "Oh no, we have got to have education".

Mennonite people in Ontario have probably, according to Prime Minister Mackenzie King, proved to be our finest settlers. He told us that in a speech before he quit. As for my experience here, and knowing that part of the country because I was born there, I can understand why Mackenzie King made that statement—he said that the rest of the Canadian people could very profitably follow their way of living.

A great deal of criticism has been handed down in connection with the Indian people. My opinion is that they have been given a bum steer by both our educational system and our missionaries, and I do not hesitate in stating that the big trouble here in the Yukon has been due to religious organizations who have refused to acknowledge the fact that the care and development of our natural resources, industries and people is the basis of christianity.

Mr. Chamberlist is quite anxious to protect democracy but we had a speaker here a number of years ago who claimed that democracy was not christianity. Prime Minister Trudeau told us, at his first Dominion Day speech, that the Canadian people should endeavour to understand what the will of God really is, and is that not to take care of our country?

We have allowed a bunch of pack rats and reptiles to come in here and use the Yukon as a milch cow, and, as far as I can see, Prime Minister Trudeau's ambition is to eliminate that trouble. Apparently, Mr. Chamberlist wants to be free to do as he jolly well pleases. He has suggested payroll investment of wages and this is a policy that has been pursued by the Mennonite people for generations. A great many of our contractors have gone bankrupt because they have had to pay wages in cash for their employees to go

*[Interpretation]*

**M. Hogarth:** Voilà, monsieur le président, dont les habitants du Yukon se plaignent. Nous n'avons jamais le temps d'écouter.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il d'autres commentaires de l'assemblée, vous plaît? Oui. Voulez-vous vous avancer?

**M. Irwin Armstrong:** J'ai eu de nombreux rapports avec les Indiens qui travaillent dans les mines, le bois et les exploitations forestières. Certains d'entre eux m'ont demandé plusieurs reprises d'essayer de modifier le système éducatif de façon que leurs enfants puissent s'entraîner à des travaux manuels une fois qu'ils ont atteint l'âge de douze ans environ. Le commissaire, auquel tout le monde a fait presque écho, a répondu: «Non, l'éducation est nécessaire».

La secte Mennonite de l'Ontario a probablement été constituée, selon le premier ministre Mackenzie King, le meilleur groupe de colons. Il l'a lui-même avoué dans un discours qu'il a prononcé avant de quitter le pouvoir. Mon expérience et ma connaissance de cette région du pays où je suis né, me permettent de comprendre la raison de cette déclaration de Mackenzie King; il a dit que les autres Canadiens auraient avantage à adopter leur mode de vie.

On a abondamment critiqué les Indiens. À mon avis, ils ont été mystifiés par le système éducatif autant que par les missionnaires, je n'hésite pas à affirmer que les difficultés du Yukon sont dues au refus de certaines sectes religieuses d'admettre que le soin accordé au développement de nos ressources naturelles, des industries et de la population, constitue le fondement même du christianisme.

M. Chamberlist est assez préoccupé de protéger la démocratie, mais nous avons entendu un orateur qui prétendait, voilà quelques années, que démocratie et le christianisme n'étaient pas synonymes. Le premier ministre Trudeau nous a déclaré, dans son premier discours à l'occasion de la fête du Dominion qu'il incombe au peuple d'essayer de comprendre la volonté divine, et celle-ci n'est-elle pas de prendre soin de notre pays?

Nous avons permis à une bande de rongeurs et de serpents de s'installer au Yukon et d'y faire une vache laitière, et il me semble que l'objectif du premier ministre Trudeau est d'éliminer cet état de choses. M. Chamberlist désire apparemment jouir de la liberté de faire ce que bon lui semble. Il a proposé une mise en commun des salaires, ce qu'ont fait les Mennonites depuis plusieurs générations. Bon nombre de nos entrepreneurs



erte]

own town and get drunk, and cater to Mr. Chamberlist's cocktail lounge.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Chamberlist, would you care to make any comment?

**Mr. Chamberlist:** No sir.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any further comments from the floor? Speak now or forever hold your peace. There will be other chances later on to comment on other witnesses.

If there are no further comments at the moment I will on behalf of the Committee thank Mr. Chamberlist for his presentation and ask the next witness to come forward. Mr. Chamberlist, we are grateful to you for giving us the benefit of your advice.

Ladies and gentlemen, our next witness is Mr. R. E. Hudson, Past President of the Chamber of Commerce in Whitehorse. He is also a Past National Director of the Chamber of Commerce.

**Mr. R. E. Hudson (Past President of the Whitehorse Chamber of Commerce):** Mr. Chairman, members of the Committee, ladies and gentlemen, the Whitehorse Chamber of Commerce was established in 1948, and represents over 80 businesses in the Whitehorse area. The subject of constitutional reform and constitutional variation is a large one, and, because of the limited time available, this report is largely comprised of random comments on the subject in general. The matter of constitutional reform, with specific regard to the Yukon Territory, is one of immediate concern to its residents and, therefore, of immediate concern to the members of the Whitehorse Chamber of Commerce.

Governmental reform, whereby the policy-making function is democratically placed in the hands of the people through their elected representatives, is supported by the Whitehorse Chamber of Commerce.

Immediate provincial status is, in our opinion, theoretically desirable at this time, but for practical purposes is not suggested as an immediate step to be taken. Steps in this general direction, however, are advocated, so that a governmental function in the Yukon can more fully follow generally accepted democratic principles.

This brief urges an increase in Territorial Council to 15 elected members, and supports

[Interprétation]

sont ruinés, parce qu'il leur fallait payer en espèces leurs employés qui s'en allaient en ville se saouler et contribuer ainsi à la prospérité du bar de M. Chamberlist.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Chamberlist, auriez-vous des remarques à faire?

**M. Chamberlist:** Non.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Quelqu'un désire-t-il encore prendre la parole dans la salle? C'est le moment ou jamais. Lorsque nous passerons à d'autres témoins vous aurez également l'occasion d'exprimer votre opinion.

Si plus personne ne désire la parole j'aimerais remercier, au nom du Comité, M. Chamberlist de son exposé et demander au témoin suivant de bien vouloir se présenter. Monsieur Chamberlist, nous vous sommes reconnaissants de tous vos conseils.

Mesdames et messieurs notre prochain témoin est M. R. E. Hudson, ancien président de la Chambre de commerce de Whitehorse et également ancien directeur national de la Chambre du commerce.

**M. R. E. Hudson (Ancien président de la Chambre du Commerce de Whitehorse):** Monsieur le président, messieurs les députés, mesdames et messieurs, la Chambre du commerce de Whitehorse a été créée en 1948 et elle représente plus de 80 entreprises dans la région de Whitehorse. Le sujet de la réforme et des modifications constitutionnelles est très vaste et, comme nous n'avons pu disposer que de très peu de temps, ce mémoire se présente, en gros, sous la forme d'observations éparses. La réforme constitutionnelle, surtout en ce qui concerne la Territoire du Yukon, est vitale pour tous les habitants de notre territoire. Aussi, elle intéresse directement la Chambre du commerce de Whitehorse.

La Chambre du commerce de Whitehorse se rallie en réformes gouvernementales démocratiques visant à confier, au peuple, par l'intermédiaire de ses représentants élus, le pouvoir de décision.

Le véritable statut provincial nous apparaît souhaitable à l'heure actuelle, mais pour des raisons d'ordre pratique, nous proposons que cette mesure ne soit pas immédiatement mise en œuvre. Nous proposons toutefois que l'on s'oriente progressivement dans cette voie, de sorte que le gouvernement du Yukon puisse mieux s'inspirer des principes démocratiques généralement reconnus.

Nous demandons instamment que le nombre des membres élus du Conseil territo-

## [Text]

the idea of a commissioner to be one of the elected members, and directed by the Territorial Council. The executive committee, which is about to be formed, should concurrently with the increase in the number of Territorial Councillors, be formed so as to provide for a majority of elected members with plans to phase out the presence of appointed members entirely. Consequent amendments to the Yukon Act to eliminate the colonial nature of the present government organization would be required as each step was taken, culminating in the amendment of Section 4 of the Yukon Act to provide for a fully responsible government in the same general terms as is now held by the provinces of Canada.

Hand in hand with the reorganization of government to comply with generally accepted democratic principles, would be the transfer of administrative control over natural resources, land and other matters generally held by the local governments, meaning provincial governments in Canada.

The first of these is generally understood to be the matter of justice, where steps are already being taken.

The transfer of control over development of natural resources to local responsibility, it is suggested, could be commenced by an early transfer of the complete administrative function geographically to the Yukon Territory, while remaining within the jurisdiction of the federal government. What is suggested here is that there be situated locally, an organization sufficiently large and comprehensive enough to fully determine those applications made to the government for the distribution of natural resources, for the enforcement of regulations in connection therewith, including regulations regarding pollution, and generally to administer the natural resources, subject to set and clearly defined policies determined by the federal government at this time in consultation with the Territorial Council.

Perhaps the most immediately pressing need is the desire to have land distribution policy and administration located locally. It is understood these matters are proceeding, and the position of the Chamber is they should proceed rapidly, so that a fully comprehensive organization, carrying out a policy of land distribution and land development is situated in the Yukon Territory to result in the development of land within the Yukon Territory to the benefit, principally, of the residents and citizens of this area of Canada.

There are examples of delays and impediments to the development of the Yukon, resulting from the present administrative sit-

## [Interpretation]

rial soit porté à quinze et nous souhaitons qu'un commissaire relevant de l'autorité du Conseil territorial soit nommé parmi les membres élus. Parallèlement à l'augmentation du nombre des conseillers territoriaux, un bureau qui est sur le point d'être formé devrait comprendre en majorité des membres élus en vue d'éliminer les membres désignés. Par la suite, la loi du Yukon devrait être modifiée progressivement de façon à supprimer le caractère colonial de l'administration actuelle pour aboutir enfin à la modification de l'article 4 de la Loi du Yukon en vue d'instaurer un gouvernement autonome, tout point semblable au gouvernement des provinces canadiennes.

La réorganisation, selon l'esprit démocratique du gouvernement, devrait s'accompagner d'un transfert des responsabilités en ce qui concerne les ressources naturelles, les terres et les autres domaines qui sont généralement de la compétence des gouvernements provinciaux au Canada.

Il va de soi que la justice constitue le premier de ces domaines de compétence et que des mesures suivent déjà leur cours.

Le transfert des responsabilités en matière de développement des ressources naturelles aux autorités locales pourrait s'inaugurer par une délégation précoce des fonctions d'administration du Territoire au Territoire du Yukon, le gouvernement fédéral conservant dès lors ses pouvoirs en matière de ressources naturelles. Nous préconisons en quelque sorte que l'on crée sur le plan local un organisme qui serait assez important pour se charger des demandes adressées au gouvernement en ce qui concerne la répartition des ressources naturelles, de l'application des règlements afférents, y compris les règlements en matière de pollution et, en général, d'administrer les ressources naturelles sous réserve des politiques établies par le gouvernement fédéral en collaboration avec le Conseil territorial.

L'impératif le plus pressant est sans doute de replacer la politique de répartition des terres et l'administration sur le plan local. Nous savons que ces questions suivent leur cours et que la Chambre veille à aboutir rapidement de sorte qu'un organisme à compétence étendue soit créé dans le Territoire du Yukon afin de mettre en œuvre une politique de répartition et de développement des terres qui bénéficierait avant tout aux résidents et aux citoyens de cette région du Canada.

La situation actuelle où presque tous les pouvoirs de décisions sont centralisés à Ottawa nous offre des exemples de perte

te]  
 ion, where virtually all decision-making  
 administrative functions are located in  
 awa.

Persons desiring to invest funds in busi-  
 nesses, residences and general development of  
 Territory, continually find themselves  
 strated in that small errors in applications  
 file, both by the applicant and by the govern-  
 ment, take months to be corrected, policy  
 changes take a considerable time to be com-  
 municated to the local representatives of the  
 departments involved, and it is our recom-  
 mendation that a transfer of this authority to  
 local location can only improve the general  
 situation.

Following upon the transfer geographically,  
 this brief urges a direct and continuous pro-  
 gram of transfer of jurisdiction to the elected  
 representatives of Yukoners.

The matter of pollution control is felt by  
 the Chamber of Commerce to be better han-  
 dled on a local basis.

In the more built-up areas of Canada, such as  
 the Great Lakes area and certain portions of  
 British Columbia and the Maritimes, are  
 engaged in a battle to reclaim areas in danger  
 of destruction by pollution, and fight to elimi-  
 nate pollution occurring presently at an  
 alarming rate. The situation in the Yukon  
 Territory shows an advantage. The major  
 efforts of those involved in pollution control  
 would be in prevention and they would be in  
 position more easily to enforce regulations  
 decided upon. The economic effect of such  
 regulations on industry and others, would not  
 be as traumatic, and with the policies deter-  
 mined locally, it could be made clear to those  
 involved. With local enforcement, the preven-  
 tion of pollution, it is felt, would be more  
 successful than if enforcement originated in  
 Ottawa.

While perhaps not constitutional in nature,  
 it is recommended that, so long as the Ter-  
 ritorial status remains, there be a Department  
 of Northern Affairs. This department should  
 not be attached to any other portfolio because  
 of the very important transition stage through  
 which the Yukon Territory is now proceeding.  
 We feel our affairs are important enough to  
 warrant a Minister of Northern Development  
 so that our affairs be handled with expedition  
 and accuracy unimpeded by the necessity of  
 consideration of other matters not directly  
 related to northern development.

Generally this brief finds difficulty in  
 accepting that there be established a point of

[Interprétation]

temps et d'entrave au développement du  
 Yukon.

Les personnes désireuses d'investir dans les  
 entreprises, les immeubles, ou de participer  
 au développement général du Territoire se  
 trouvent constamment en butte à de petites  
 erreurs dans leurs demandes, quelles soient le  
 fait du demandeur ou du gouvernement et il  
 faut des mois pour les corriger. Les change-  
 ments de politique ne sont communiqués aux  
 représentants locaux des ministères intéressés  
 qu'avec beaucoup de retard et nous estimons  
 que seule une délégation des pouvoirs aux  
 autorités locales pourrait apporter un remède  
 à cette situation. Outre un transfert géographi-  
 que, nous demandons que l'on mette en  
 œuvre incessamment un programme de trans-  
 fert des pouvoirs juridictionnels aux repré-  
 sentants élus du Yukon.

La Chambre du commerce pense que le  
 contrôle de la pollution serait plus efficace s'il  
 était confié aux autorités locales.

Les régions les plus développées du Canada,  
 comme celles des Grands lacs et certaines  
 parties de la Colombie-Britannique et des  
 Maritimes s'acharnent à sauver les régions où  
 la pollution cause des ravages et s'efforcent  
 d'enrayer la pollution qui a pris des propor-  
 tions alarmantes. La situation du Territoire  
 du Yukon offre un avantage. Il faudrait sur-  
 tout s'attacher à prendre des mesures préven-  
 tives contre la pollution, ce qui faciliterait la  
 mise en application des règlements adoptés.  
 Les incidences économiques de ces règlements  
 sur l'industrie, et caetera ne seraient pas aussi  
 dramatiques et si les politiques étaient éta-  
 blies sur le plan local, les intéressés en  
 seraient mieux avertis. Les mesures visant à  
 prévenir la pollution pourraient donner de  
 meilleurs résultats si elles étaient appliquées  
 sur le plan local au lieu de l'être à partir  
 d'Ottawa.

Nous recommandons, bien que cela ne soit  
 pas nécessairement constitutionnel, que l'on  
 crée un ministère des Affaires du Nord, tant  
 que le Yukon gardera son statut de Territoire.  
 Ce ministère ne devrait être rattaché à aucun  
 autre portefeuille étant donné le processus  
 transitoire de la plus haute importance que  
 connaît le Territoire du Yukon à l'heure  
 actuelle. Nous estimons que nos problèmes  
 sont assez importants pour justifier la pré-  
 sence d'un ministre chargé du développement  
 dans le Nord pour que nos affaires soient tra-  
 itées avec célérité et précision et ne soient pas  
 entravées par des considérations qui ne soient  
 pas directement en rapport avec le développe-  
 ment du Nord canadien.

En règle générale, nous éprouvons quelque  
 peine à accepter que l'on établisse un niveau



## [Text]

development of the Territory, at which time provincial status would be available to the area upon its request. It is felt that the present sections of the British North America Act of 1871 remain the machinery for obtaining provincial status, and the matter proceed as outlined above in the brief without specific targets of population, gross territorial production or total local government revenues being fixed, since none of these factors are in themselves decisive of the matter, and upon the theory that all democratic institutions should be available to all citizens of the country, the setting of artificial targets for such does not seem to be appropriate.

The authors of this brief, in considering the discussion and argument with relation to provincial status for the Yukon Territory, would raise the point that objectors to provincial status for the Yukon Territory should have no objection to a provision in the Constitution of Canada, whereby present provinces who fall in their level of population or economic development below a certain standard, should lose their provincial status, and become territories as the Yukon Territory is now. This argument, we feel, is applicable as well to the setting of standards of development prerequisite to the attaining of provincial status, and the authors of this brief prefer to accept the historical development of provinces and to suggest that progress to provincial status for the Yukon follow those historical lines.

In support of the recommendation that development of natural resources be firstly placed locally, and secondly, transferred as a jurisdiction to the elected representatives of Yukoners, the authors of this brief cite two matters; first is the Taiya project, a multi-million dollar project involving a reversal of the flow of the Yukon river system, and developing power in large quantities for sale in the northwest area of this continent. This project, as understood, is one totally in the hands of the federal authorities and has extended over a period of 10 years, and continues. As a result of this project, development of land along the water system of the head waters of the Yukon River, has been frozen. The settlement of Carcross, for the sake of the saving of dollars that might have to be spent on expropriation, has been at a standstill for over 10 years and the resultant lack of investment, lack of development in this area, is apparent, and, in our opinion, is unsupported in view of the large dimensions of the Taiya project. It is felt that the savings of possible expropriation expenditure does not justify the depression on development in

## [Interpretation]

de développement du Territoire qui nous mettrait d'acquiescer le statut provincial, demande. Nous avons l'impression que les articles en vigueur de l'Acte de l'Amérique Nord Britannique de 1871 demeure toujours le mécanisme d'obtention du statut provincial et nous souhaitons que l'on procède de la façon décrite plus haut sans fixer d'objectifs précis en matière de population, de production nationale brut ou de revenu du gouvernement provincial puisqu'aucun de ces facteurs ne révèle décisif à cet égard. En outre, si l'on part de la théorie selon laquelle tous les citoyens canadiens devraient bénéficier des institutions démocratiques, il semble opportun de fixer des objectifs artificiels.

Les auteurs de ce mémoire, après avoir étudié la controverse qu'a soulevée la question du statut provincial pour le Territoire du Yukon, font valoir que si l'on s'oppose à ce que le Territoire du Yukon se voit accorder le statut provincial il faudrait accepter dans la Constitution canadienne un article qui ferait perdre aux provinces leur statut provincial en échange d'un statut territorial semblable à celui du Yukon, lorsque le niveau de population ou de développement économique tombe en dessous d'une certaine norme. Cet argument s'applique également, selon nous, à la fixation des normes de développement comme condition *sine qua non* du statut provincial et les auteurs du mémoire préfèrent s'en tenir à la genèse historique des provinces et proposer que le Yukon se voit accorder le statut provincial selon ces mêmes principes historiques.

A l'appui de notre thèse selon laquelle le développement des ressources naturelles devrait être confié en premier lieu aux autorités locales et relever ensuite de la compétence des représentants élus du Yukon, qu'il nous soit permis de donner deux exemples: prenons d'abord le programme Taiya qui suppose des investissements de plusieurs millions de dollars en vue de dévier le cours de la rivière du Yukon et de produire de l'énergie, en grande quantité dans le nord-ouest de notre continent. Ce programme relève entièrement des autorités fédérales depuis plus de 10 ans et cela continue. Il s'ensuit que la valeur des terres entourant le bassin de la rivière Yukon a été bloquée. Pour économiser les sommes que pourrait représenter l'expropriation, la communauté de Carcross est dans un état de stagnation depuis plus de 10 ans et les pertes d'investissement ainsi que l'arrêt de l'expansion de cette région ne justifient pas, selon nous, si l'on considère l'importance du programme Taiya. Nous estimons que l'économie des éventuelles dépenses d'exportation ne justifie pas la dépréciation que l'on fait subir à cette région.

[ate] area, and that were these decisions to be passed into local hands, as we have outlined, more equitable, at least to Yukoners, development would have, in the past, been done, resulting in a greater level of development in a larger area of the Yukon Territory.

[further example is the proposal of the establishment of a chip mill and forest harvesting area in what represents a potential recreation area. The concept of the development of this industry is not in itself proven to be undesirable at this time. What has caused development to be, at the least, delayed is the fact that all decisions at the initial stages were made in Ottawa, without local consultation, and in fact, apparent inaccuracies and inconsistencies showed up when the plans for this development were finally displayed to the Territorial Council. In the result, the Territory appears to have temporarily, at least, lost a potential industrial development, a potential developer has become frustrated and confused as to his position in the Yukon Territory, and a possibility of losing a recreational area to a developer has been shown to be almost a fact without local consultation. There are examples of the kind of impediments to development which could be eliminated if the changes suggested in this brief became fact and law.

The authors of this brief feel that they would be remiss in not taking the opportunity to make comment on one of the greater issues in the matter of alteration of the Constitution of Canada, and namely, the Senate.

This brief is inclined to agree with the thought that the appointment to the Senate should be altered so that the Prime Minister of Canada retains the right to appoint a bare majority and that other political areas of Canada, through their elected representatives, would be empowered to appoint the balance of the members of the Senate. This brief suggests an appointment for a 5-year term, which term would not be renewable. This brief further suggests that the powers of the Senate remain with perhaps additional powers in the matter of conducting inquiries on their own motion. Salaries should at all times be equivalent to those of the members of the House of Commons, and it is anticipated that the alteration of the set-up of the Senate would result in a younger over-all membership and a more active Senate in total (agreeing that in many respects present Senators contribute greatly to the Government of Canada).

### [Interprétation]

que, si cette décision avait été confiée aux autres autorités locales, on aurait pu apporter une solution plus équitable, comme en ce qui concerne les habitants du Yukon aux problèmes de développement d'une des grandes régions du Territoire du Yukon.

Un autre exemple se concrétise dans la proposition visant à implanter une scierie et une région de coupe du bois dans ce qui pourrait devenir une région récréative. L'on ne peut prouver que l'implantation de cette industrie ne soit pas souhaitable à l'heure actuelle. Le fait que toutes les décisions initiales ont été prises à Ottawa sans consultation auprès des autorités locales a occasionné bien des retards, des inexactitudes et des incompatibilités, a-t-on révélé lorsque le projet a été enfin divulgué au Conseil territorial. Il s'ensuit, que le Territoire perd, au moins temporairement, l'implantation d'une industrie, qu'un industriel se trouve frustré parce qu'il voulait participer aux développements du Territoire du Yukon et que l'on a démontré que notre Territoire pouvait perdre une région récréative, sans que le gouvernement fédéral se sente obligé de consulter les autorités locales. Il y a bien des exemples d'entraves au développement qui pourraient être éliminées si les modifications proposées dans notre mémoire se traduisaient dans la réalité et dans la loi.

Les auteurs du présent mémoire estiment qu'il y aurait négligence de leur part s'ils ne saisissaient pas l'occasion de faire des commentaires sur l'une des plus grandes questions dans le domaine des changements à apporter à la Constitution du Canada en ce qui a trait particulièrement au Sénat.

Dans notre mémoire nous indiquons que nous sommes plutôt en faveur que la nomination de sénateur soit changée de sorte que le premier ministre du Canada conserve le droit de nommer une faible majorité des sénateurs et que d'autres domaines politiques du Canada par l'entremise de leurs représentants élus aient le pouvoir de nommer le reste des membres du Sénat. Nous proposons une nomination pour un mandat de 5 ans qui ne serait pas renouvelable. De plus nous proposons que les pouvoirs du Sénat demeurent entre les mains des sénateurs en y ajoutant peut-être les pouvoirs supplémentaires en ce qui a trait à la tenue d'enquêtes qu'ils auraient eux-mêmes proposées. Les traitements des sénateurs devraient être en tout temps équivalents à ceux des membres de la Chambre des communes et il est à espérer que les changements apportés à la composition du Sénat aient pour résultat la participation de sénateurs moins âgés et plus actifs compte tenu toutefois du

[Text]

With regard to the Constitution of Canada and with, however, an eye on the tool to be used by the Yukon Territory in establishing its practical right to provincial status at some future time, this Chamber suggests that it be established that each political area of Canada do have a right to be informed of the amount of federal government revenues generated within that political area. At present, Yukoners are constantly told that the federal government is paying the shot in the Yukon Territory; therefore, the federal government has the right to determine how the money will be spent and how the area will be developed.

These statements should not, however, be treated seriously until such time as the total contribution of Yukon Territory to the revenues of the federal government are known. At the present time, it is impossible to learn this by reason of the fact that many companies active in the Yukon pay their tax in a province.

It is felt that the accounting problems presented are not unsurmountable and the establishment of these figures, even if only based on estimates, would be preferable to the present cloudy situation.

In this brief we hope to have presented matters which will provoke discussion and we thank the Committee and the Government of Canada for this opportunity.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Hudson.

Two members have already indicated their intention to begin questioning you. The first is Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, first of all I am sure that the rest of the committee would like me to do this: to commend the Chamber upon the quality of its presentation. I think this is a most useful brief, and it contains a lot of the information in very concise form that we have been attempting to elicit since we have been in the Yukon Territory. I thank you for that brief.

I would appreciate if you will look at Page 2 of your brief. You mention, at the top of the page, that

Immediate provincial status is, in our opinion, theoretically desirable at this

[Interpretation]

fait qu'à plusieurs égards les sénateurs attendent des services positifs à la bonne marche du gouvernement du Canada.

Compte tenu de la situation actuelle de la Constitution du Canada tout en n'oubliant les moyens qui doivent être utilisés par le Territoire du Yukon en vue d'établir ses droits à un statut provincial dans un avenir prochain, nous estimons que chaque région politique du Canada ait de fait le droit d'être informée du montant des revenus du gouvernement fédéral qui proviennent d'une région politique en particulier. A l'heure actuelle, nous dit sans cesse aux habitants du Yukon que c'est le gouvernement fédéral qui assume tous les frais dans le Territoire du Yukon; par conséquent le gouvernement fédéral a le droit de déterminer comment l'argent sera dépensé et de quelle façon une région en particulier sera développée.

Nous ne devrions pas tenir compte davantage de ces déclarations toutefois jusqu'à ce que la part globale du Territoire du Yukon au revenu du gouvernement fédéral soit connue. A l'heure actuelle il est impossible de le savoir car plusieurs entreprises qui font affaire d'exploitation au Yukon payent leurs impôts dans une province.

Il nous semble que les problèmes de comptabilité qui se présentent ne sont pas insurmontables et que la publication de ces chiffres même s'ils ne sont basés que sur des estimations serait préférable à la situation actuelle qui est plutôt nébuleuse.

Nous espérons par ce mémoire avoir soulevé des questions qui provoqueront la discussion et nous remercions les membres du Comité et le Gouvernement du Canada pour nous en avoir donné l'occasion.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Hudson.

Deux députés ont déjà indiqué leur intention de vous poser des questions. Le premier d'entre eux est M. Rowland.

**M. Rowland:** Monsieur le président tout d'abord je suis certain que les autres membres du Comité seront d'accord avec la déclaration suivante. Je désire féliciter les membres de la qualité de leur mémoire. A mon avis c'est un mémoire des plus utiles qui renferme beaucoup de renseignements sous une forme très concise que nous avions essayé d'obtenir de puis que nous sommes allés dans le Territoire du Yukon. Nous vous remercions pour votre mémoire.

J'aimerais attirer votre attention sur le texte à la page 2 de votre mémoire. Vous mentionnez au haut de la page que;

L'établissement d'un statut provincial dans l'immédiat est à notre avis théoriquement



[texte]

time, but for practical purposes it is not suggested as an immediate step to be taken.

I wonder, bearing in mind the fact that the Chairman is going to cut me off after five minutes—I have a couple more questions—if you could briefly explain some of those, and elaborate on some of those practical reasons.

**Mr. Hudson:** I think I have to agree in the immediate today that the spade work has to be done. For instance, before we can bargain for provincial status, we have to ascertain the contribution of the Yukon Territory to the federal revenue. There is no way that we can, at a sudden, produce a civil service to perform the function of the government service. These things will have to be done over a period of time in the same way as tax reforms sufficient to raise those funds which, after being in receipt of the information I have spoken of, would be necessary to complete the government service, together with funds received from the federal government. These things would have to be done too. So these are some of the reasons that occur to me at the moment, Mr. Rowland, as to why this is said in this brief.

**Mr. Rowland:** In your brief, you have also mentioned the opinion of the Chamber that the matter of pollution control and the matter of control over natural resources should be transferred to the Yukon Territory. I should like to say that I am in wholehearted agreement with the principle that the people of the Yukon should be treated no differently than people living elsewhere in Canada and if these powers are held by provincial governments elsewhere, that they should very rapidly be turned over to the people of the Yukon. However, we are looking at the possibility of a new Constitution. We are at perfect liberty to let our minds roam over the potential for a different allocation of powers than now exists. I think there are strong arguments for the retention of at least, as in the case of pollution, the federal government having sufficient powers to establish national standards of pollution control which could be administered locally—national standards, so that there is no temptation for the areas seeking development to obtain that development through reducing the cost of investment by making pollution control less stringent. Similar arguments could be brought forward in

[Interprétation]

quement désirable à l'heure actuelle mais pour des raisons pratiques nous ne le proposons pas comme une étape immédiate à prendre.

Je me demande compte tenu du fait que le président ne me permettra pas de parler plus longtemps que 5 minutes, si je pourrais poser 2 ou 3 autres questions afin que vous puissiez m'expliquer brièvement certaines de ces raisons pratiques.

**M. Hudson:** Je suis d'accord avec vous pour dire que dans l'immédiat il faudrait entreprendre des travaux d'approche. Par exemple avant d'entreprendre des négociations pour obtenir un statut provincial, ils vont nous assurer la contribution du Territoire du Yukon au revenu du gouvernement fédéral. Il n'y a aucune façon pour nous que soudainement nous puissions produire des fonctionnaires aptes à remplir les fonctions présentement tenues par le Gouvernement. Ce genre de choses devrait se faire au cours d'une certaine période de temps de la même façon que des réformes fiscales sont suffisantes pour recueillir ces fonds, lesquels, selon mes informations, seraient nécessaires pour remplir tous les cadres du service gouvernemental en plus des fonds reçus du gouvernement fédéral. Il nous faudrait établir ce genre de choses également. Voilà donc certaines raisons qui me viennent à l'esprit en ce moment, monsieur Rowland et qui expliquent le texte que vous mentionnez de notre mémoire.

**M. Rowland:** Vous avez aussi noté dans votre mémoire l'opinion de la Chambre à l'effet que le contrôle de la pollution et que l'exercice des contrôles sur les ressources naturelles devraient être transférés entre les mains du Gouvernement du Territoire du Yukon. Je dois dire tout d'abord que je suis pleinement d'accord avec le principe qui veut que les gens du Yukon doivent être traités de la même façon que les gens qui vivent ailleurs au Canada et que si ces pouvoirs doivent être entre les mains de gouvernements provinciaux ailleurs dans le pays qu'on devrait les confier très bientôt aux habitants du Yukon. Toutefois nous sommes en train d'étudier la possibilité de l'établissement d'une nouvelle Constitution. Nous avons l'entière liberté d'envisager les possibilités de délégation de pouvoir d'une façon différente qu'elle existe à l'heure actuelle. Il y a de bons arguments en faveur de la rétention de pouvoir par le fédéral comme dans le cas de la pollution celui-ci ayant des pouvoirs suffisants pour établir des normes nationales pour la pollution qui pourraient être administrées localement. Il faudrait établir des normes nationales de sorte qu'il n'y ait pas tendance

## [Text]

the area of resource development and I wondered whether it was your thinking that this should be exclusive control for the Yukon Territory and indeed the provinces or whether you would see some form of joint jurisdiction as being a preferable situation or rather if it applied across the board in the country, hands of the federal government.

**Mr. Hudson:** Mr. Chairman, before I answer, I would like at this time, in answering the questions and perhaps other questions, to say that I am probably going beyond my status as representing the Chamber. My views may be personal but I hope they will be of use anyhow.

As far as pollution control and its jurisdiction is concerned, I think it would be foolhardy not to take advantage of the possibility of a joint effort in setting reasonable regulations. I simply feel that in the refinement, in the detail, the control, even at the legislative level, would be well served locally. I cannot agree philosophically that there is reason to share jurisdiction, once jurisdiction has been transferred in the natural resources area. In this, I am simply stating what I trust would be the attitude of most provincial jurisdictions.

**Mr. Rowland:** On Page 7 of your brief, you discuss the matter of some sort of constitutional formula for admission of territory to provincial status and I think there is a great deal of merit in many of the arguments you put forward. Would it be useful, do you think, to have a provision in the Constitution which would allow initiation of the process towards provincial status to be undertaken by residents of an area, which now has territorial status or which is a portion of an existing province? For example, the Government of Canada would be obliged, upon receiving a petition which represented "X" percentage of the population of an area, to present the matter to the House for debate or something, even if it was only that little.

**Mr. Hudson:** I feel quite sure the Chamber would look with favour on such a suggestion.

## [Interpretation]

pour les régions en voie de développement d'obtenir cette expansion au moyen d'une diminution des coûts d'investissement en réduisant le contrôle sur la pollution moins rigoureux. Des arguments semblables pourraient être exposés dans le domaine du développement des ressources et je demande si vous aviez à l'esprit que le Territoire du Yukon devrait avoir un contrôle exclusif sur ce genre de choses tout comme les provinces ou si vous y voyez une forme de juridiction conjointe comme étant préférable plutôt qu'une juridiction appliquée à l'étendue du pays; à mon avis ces deux domaines devraient pas relever entièrement du gouvernement fédéral.

**M. Hudson:** Monsieur le président, avant de répondre à cette question je voudrais maintenant préciser que j'exerce des fonctions au-delà de mon mandat comme représentant la Chambre des mines. Les points que j'expose sont peut-être personnels mais j'espère qu'ils seront de quelque utilité.

En ce qui a trait au contrôle de la pollution et à sa juridiction il serait à mon avis beaucoup plus insensé de ne pas tirer parti de la possibilité d'un effort conjoint lors de l'établissement de règlements raisonnables. Quant aux questions de détails en vue de l'exercice de ce contrôle même au niveau législatif il faudrait que les services relèvent de l'autorité locale. En principe je suis d'accord pour dire qu'il y a une raison d'être pour une juridiction une fois que cette juridiction a été transférée dans le domaine des ressources naturelles. Je veux tout simplement déclarer par là ce qui serait mon avis l'attitude de la plupart des juridictions provinciales.

**M. Rowland:** A la page 7 de votre mémoire vous discutez de la question de quelque formule en vue de l'acquisition pour le territoire provincial d'un statut et à mon avis la plupart de vos arguments sont très valables. Serait-il utile à votre avis d'insérer une disposition dans le texte de la Constitution qui permettrait l'instauration d'un processus en vue de l'acquisition d'un statut provincial par les résidents d'une certaine région qui à l'heure actuelle a un statut territorial ou qui fait partie d'une province déjà existante? Par exemple le Gouvernement du Canada serait-il obligé après avoir reçu une pétition représentant un certain pourcentage de la population d'une région en particulier de présenter le sujet à la Chambre des communes pour qu'il fasse l'objet d'un débat si peu que cela peut vous sembler.

**M. Hudson:** Je suis certain que notre Chambre verrait d'un bon œil une telle proposition.

[Texte]

**Mr. Rowland:** One final question, Mr. Chairman, with respect to the recommendations of the Chamber in regard to the Senate. On one point of principle that I would like to comment upon. One of the objections to the current structure of the Senate on the part of many people is one of democratic principles, in that they object to the idea of an appointed body having real power in a democracy, and you have advocated the continuance of an appointed body. I wonder if you would care to comment upon that idea in the context of democratic institutions?

**Mr. Hudson:** Well, I think you have got to consider, when you consider the Senate, either abolition, resort to an elected body, or leave it the same as it is. I find it difficult to put into a category as a democratic institution. I prefer to look at it in the sense of Canadian history and a certain amount of soundness, which I would hope the suggestions we have made would cause it to improve. The only approach, it seems to me, within pure democratic institutions is that at least the appointments would be made by the elected people. I do not find in the Chamber a solid thought to abolish the Senate and the matter of proceeding to an elected body involves, I would think, such far-reaching constitutional changes that have not yet been gone into and are looked upon with some trepidation by...

**Mr. Rowland:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Osler:** I point out that in my opinion Senators are chosen by people elected by the people right now.

**Mr. Hudson:** Oh yes, I am not saying otherwise.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, I would like to raise a point of order if I may and I will forgo my five minutes that I might be entitled to to question Mr. Hudson. It must be obvious to all gentlemen—we have heard it in Dawson, we have heard it in Watson Lake, we have heard it here twice tonight, it is a recurring theme—that before we can assist these people, which I think we are duty bound to do by recommending to the government or putting in our final report, some recommendation with respect to the problem of provincial status or some interim formula—before we can do that, we have to find out, as Mr. Nielsen has said on several occasions, we have to find out the tax contribution of the Yukon Territory to the federal coffers. I

[Interprétation]

**M. Rowland:** Permettez-moi de vous poser une dernière question, monsieur le président, en ce qui a trait aux recommandations des témoins envers le Sénat. J'aimerais commenter simplement un principe fondamental. L'une des objections à la structure usuelle du Sénat de la part de plusieurs personnes relève de principes démocratiques qui font que ces gens s'opposent à l'idée qu'un corps nommé par le premier ministre ait réellement quelque pouvoir en pays démocratique; pourtant vous avez proposé que l'on continue de nommer les sénateurs de la même façon. Auriez-vous l'obligeance de nous faire quelques commentaires sur cette idée dans le contexte de nos institutions démocratiques?

**M. Hudson:** A mon avis lorsque vous étudiez la question du Sénat il faut prendre en considération soit son abolition soit l'hypothèse de le conserver tel qu'il est à l'heure actuelle. Il m'est difficile de le classer dans une catégorie quelconque en tant qu'institution démocratique. Je préfère le considérer à la lumière de l'histoire du Canada comme étant un corps ayant une certaine utilité et j'espère que nos recommandations pourront aider à améliorer son fonctionnement.

La seule façon de concevoir le problème qui, selon moi, serait conforme aux institutions démocratiques pures serait de faire pour le moins ces nominations par les gens élus. Je ne trouve pas dans la chambre un argument solide pour abolir le Sénat il est recourt à un organisme aigu impose selon moi des modifications constitutionnelles générales auxquelles on n'a pas encore songé et que l'on envisage avec un certain émoi dans les rangs du...

**M. Rowland:** Merci, monsieur le président.

**M. Osler:** Je vous signale que, à mon avis, les sénateurs sont présentement choisis par le peuple qui les élit.

**M. Hudson:** D'accord, je ne dis pas le contraire.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, j'aimerais en appeler au Règlement et passer outre les 5 minutes auxquelles j'ai droit, pour questionner M. Hudson. Il semble évident, messieurs—nous l'avons entendu à Dawson puis à Watson Lake puis à deux reprises ici ce soir, ces deux thèmes qui reviennent—que, avant de pouvoir aider ces gens, ce qu'il est de notre pouvoir de faire en présentant au Gouvernement certaines recommandations à l'égard du problème du statut provincial ou de quelques formules provisoires—avant que nous puissions agir ainsi, il nous faut trouver, comme M. Nielsen l'a répété souvent, il nous faut trouver quel est l'argent perçu dans le territoire du Yukon. J'aimerais proposer, car nous sommes autorisés à citer un témoin...



[Text]

would like to move, because I think we have the power to call the witnesses before us...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** But you are on a point of order.

**Mr. Hogarth:** Yes, and I am going to move on a point of order, too. I would like to move that a subcommittee be struck off this committee to enquire into and to endeavour to ascertain the contribution of the residents of the Yukon Territory, personal and corporate, to the federal government of Canada by way of federal taxation so that we can get to the bottom of this problem and come up with something sound that will assist these people in eventually having provincial status.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth, I cannot accept any motion tonight. With Senator Cameron's departure we do not have a quorum for the making of motions although we do have a quorum for the conducting of hearings, and I would also recall too that we agreed earlier and have instructed our staff to attempt to collect this information. However, if at a subsequent time you wish to make such a motion I will be prepared to accept it but it will have to...

**Mr. Hogarth:** We will not get it through our staff. We will only get it as a Joint Senate and House committee by calling witnesses from the Department of Finance. It is of no use getting the run around Erik has had for years.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In that case, you can bring the motion in Ottawa when we have the officials at hand but I cannot accept the motion at present.

**Mr. Hogarth:** That is what I am going to do.

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, on a point of order, since I will not...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, there is no point of order now since I have ruled against it.

**Mr. Nielsen:** Well, on another point of order, since I will not be in Ottawa when there likely will be a quorum to consider a similar type of motion, I would like Mr. Hogarth to include in it not only the corporate and personal income taxes but also Crown corporations such as CNT and CBC

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mais venez d'en appeler au Règlement.

**M. Hogarth:** Oui, et c'est aussi en me appuyant sur cet appel que j'ai fait au Règlement que je veux faire ma motion. Je voudrais proposer que le présent comité forme un sous-comité chargé d'établir les contributions des résidents du territoire du Yukon, à la fois personnelles et provenant des corporations, versées au gouvernement fédéral du Canada, par le moyen de l'impôt fédéral, de façon à ce que nous puissions atteindre le fond de ce problème et en venir à une solution rationnelle qui aide ces gens à obtenir éventuellement le statut de province.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth, je ne saurais accepter aucune proposition ce soir. Monsieur le sénateur Cameron est parti et nous n'avons plus quorum pour faire des propositions bien que nous ayons quorum pour poursuivre nos audiences et je vous signale en outre que nous avons convenu plutôt, et même que nous avons donné à notre personnel des directives en ce sens, d'obtenir ce renseignement. Toutefois, plus tard vous désirez faire cette proposition je la recevrai mais il faudra que ce soit

**M. Hogarth:** Nous ne l'obtiendrons pas par l'intermédiaire de notre personnel. Nous l'obtiendrons qu'au titre de comité de la Chambre et du Sénat en citant des témoins du ministère des Finances. Rien ne sert nous engager dans des voies tortueuses comme dans le passé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Très bien. Vous pourrez alors présenter cette motion quand nous serons à Ottawa, en présence des fonctionnaires intéressés, mais je ne puis l'accepter pour le moment.

**M. Hogarth:** C'est ce que je vais faire.

**M. Nielsen:** Monsieur le président, j'appelle au Règlement, puisque je ne vais pas.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est-à-dire qu'il n'existe pas de recours au Règlement, puisque je viens de m'y refuser.

**M. Nielsen:** Mais il s'agit d'un autre recours au Règlement, vu que je ne serai pas à Ottawa lorsqu'il y aura vraisemblablement un quorum pour considérer une motion de ce genre, j'aimerais que M. Hogarth inclue dans sa proposition non seulement l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations

[Tête]  
 that entity which does not have the respectability of a Crown corporation, the C.C. and all other Crown agencies who are existing in the Yukon. I want to leave my point by converting now to a point of privilege to make it quite clear that regardless of the results of that kind of enquiry—which I think are going to be favourable and which I think are going to reflect support for what I think other witnesses that the committee has heard in Dawson, Watson Lake and here have been saying—there can be no price tag on the creation of democratic institutions, and constitutional reform does not rest on whether or not we contributed as much as B.C. or as much as Ontario per capita—and I know we contributed more than Newfoundland or Alberta—that is not the criterion. The criterion is that we should have the same rights and opportunities of every other Canadian to participate in democracy.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Messieurs, these are not points of order or points of privilege; they are really supplementary. I think that it would be better if you would request permission for a supplementary rather than raising a point of order or privilege which is not such.

**M. Hopkins:** I have a question of privilege with regard to a suggestion, Mr. Chairman, because I made such a suggestion in yesterday's meeting at Dawson City when we did not have a quorum and you discouraged it at the time. However, I am very pleased that I have been able to point the way through Mr. Nielsen and Mr. Nielsen.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, I think that is a question of privilege. Now, I propose to give Mr. Allmand and Senator Allmand a chance to ask questions and then to return this to the floor. Mr. Allmand.

**M. Allmand:** Mr. Chairman and Mr. Nielsen, I want to deal with a point that was raised by Mr. Rowland on page 7 of your report. On page 7 you point out that the Chamber of Commerce does not favour a formula in the Constitution which would set out criteria for achieving provincial status, and last night—and I do not know if you were here or not—the Chamber of Mines suggested that we accept a formula. They were not specific but they suggested that there should be a formula in the Constitution which would set out the requirements in some way or other whereby Territories would advance to consti-

[Interprétation]

mais aussi celle des sociétés comme la CNT et Radio-Canada ainsi que cette entité qui n'en a pas l'air d'être une société de la Couronne, le NCPC et tout autre agence de la Couronne qui ont investi dans le Yukon. Je quitte maintenant cette question pour passer à une question de privilège et établi clairement que, qu'importe les résultats que rapportera ce genre d'enquête—qui seront je crois favorables et appuieront ce que j'ai entendu ainsi que d'autres témoins du comité à Dawson, Watson Lake et ici même—à savoir qu'il ne saurait y avoir d'étiquettes de prix d'attacher à la formation des institutions démocratiques, et que la réforme constitutionnelle ne s'appuie pas sur le fait que nous contribuons ou non autant que la Colombie-Britannique ou l'Ontario, par tête—et je sais que nous avons contribué plus que Terre-Neuve et l'Île du Prince-Édouard—ce n'est pas là le critère. Le critère c'est que nous devons avoir les mêmes droits et occasions que tout autre citoyen canadien de participer à la démocratie.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, il n'y a aucun appel à l'ordre, aucune question de privilège; elles sont de fait complémentaires. Il serait préférable je crois que vous demandiez la permission de poser une question complémentaire plutôt que de soulever un point d'ordre ou de privilège qu'il ne peut pas exister.

**M. Hopkins:** J'ai une question de privilège à l'égard d'une suggestion, monsieur le président, car j'ai fait cette suggestion hier, à Dawson, quand nous avions quorum et vous m'en avez dissuadé à ce temps. Je suis quand même satisfait de voir que MM. Hogarth et Nielsen ont saisi où je voulais en venir.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois pour ma part qu'il s'agit là d'une question de privilège. Je me propose de donner à MM. Allmand et Yuzyk l'occasion de poser des questions pour ensuite en appeler à l'audience. Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur le président et monsieur Hudson, je veux traiter d'une question qui a été soulevée par M. Rowland à la page 7 de votre mémoire. Vous y dites que la Chambre de commerce n'est pas en faveur qu'une formule qui dans la constitution, énumérerait les critères propres à réaliser le statut de province, et hier soir—j'ignore si vous étiez présent—la Chambre des mines nous a suggéré d'accepter une formule. Rien de précis; mais ils ont suggéré de fait qu'il devrait y avoir une formule qui, dans la constitution, énumérerait les conditions qui, d'une façon ou d'une autre, permettrait au Territoire d'ac-

## [Text]

tutional status. Because you are both representative bodies and probably you have a lot of people who are in both your groups, has there been any discussion between both your groups on this?

**Mr. Hudson:** No, I would say not, from memory sitting here. The Chamber of Commerce's statement here bears upon criteria of exact numbers of population, exact gross territorial product, estimates in exact amounts of potential tax revenues, and it is these items which we do not think should be borne on heavily, which the Chamber of Mines seems to do. I am not too sure whether that really is the intention.

**Mr. Allmand:** I appreciate that, but on the other hand you seem to be satisfied with the formula presently in the British North America Act of 1867 and 1871 which are very, very general terms and are no type of formula at all. It would seem to me that there might be a middle ground where you would not have to put down exact numbers of population or exact tax revenue and all that sort of thing but which still might be guidelines, almost as incentives to work towards provincial status. What would be your reaction to something like that?

**Mr. Hudson:** Guidelines? It is hard to imagine, Mr. Allmand, guidelines without having some exact statement, and it is in the manner of an exact statement that we support.

**Mr. Allmand:** Fine. I asked those questions because I think both your briefs, both your brief and the Chamber of Mines, are very good and responsible briefs and since I am an outside I am confronted with these two opinions. Now, Mr. Chairman, I want to deal with the point on page 12 of the brief which deals with this very argumentative question which was raised by Mr. Hogarth and Mr. Nielsen and also by this brief regarding trying to pinpoint the revenues that come out of a Territory or of a province with respect to that particular area, and I am not going to argue it at length. I am just going to put this on the record because I have had to deal with this in my own province at great length. I am from the Province of Quebec and we just fought a very serious provincial election there, and we who believe in federalism tried to compile figures. We were trying to show that the federal government put in much more than came out through revenue to combat the philosophies of the separatist parties, who felt that

## [Interpretation]

quérir le statut constitutionnel. Lorsque êtes tous deux des organismes représentatifs et que vous comportez probablement bien l'un dans vos rangs, j'aimerais savoir si il y a eu des discussions d'engager entre vous sur ce point?

**Mr. Hudson:** Non, du moins je ne m'en souviens pas; depuis que je suis ici. La déclaration de la Chambre de commerce parle de critères relatifs au nombre exact de la population, du produit territorial brut exact, de l'estimation au sujet des montants exacts de revenu fiscal possible, autant d'articles auxquels, à notre avis, il ne convient pas d'insister, ce que la Chambre de Commerce semble faire. J'ignore si c'est là véritablement son intention.

**Mr. Allmand:** Je comprends, mais d'une part, cette formule actuelle semble vous satisfaire dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et 1871, qui constitue des termes très généraux et ne font pas, de ce point de vue, un genre de formule du tout. Il me semble qu'on pourrait sur ce point atteindre un terrain d'entente, à savoir, vous n'auriez pas à mentionner de chiffres exacts de la population, ou de revenu fiscal, ou des chiffres de ce genre, mais mentionnés des principes directeurs, par exemple, des incitations à travailler en vue de l'adoption du statut provincial. Qu'en pensez-vous?

**Mr. Hudson:** Principes directeurs? C'est difficile de imaginer, monsieur Allmand, des principes directeurs en l'absence de toute décision, et d'une déclaration précise que nous appuyons.

**Mr. Allmand:** Fort bien. J'ai posé ces questions parce que je crois que vos deux mémoires, j'entends le vôtre et celui de la Chambre des mines, sont excellents et fort responsables et vue que je viens de l'extérieur, je fais face à ces deux points de vue. Maintenant, monsieur le président, j'aimerais traiter la question qui se trouve à la page 12 de votre mémoire et qui se rapporte à ce point qui a été discuté qui a été soulevée par MM. Hogarth et Nielsen ainsi que par le présent mémorandum: essayez de préciser la façon dont nous tirons d'un territoire ou d'une province, à l'égard de la dite région, et je ne m'étendrai pas sur ce sujet. Je veux juste que vous notiez ce que j'en dis parce que il nous faut traiter cette même question dans les détails dans ma propre province. Je viens de la province de Québec et nous avons eu de très sérieuses élections provinciales. Nous avons tenté de compiler des chiffres. Nous avons essayé de détermi-



[Texte]

could do economically as well all by themselves. Now here is the difficulty that we get into. Sure, you can easily get the number of taxpayers, both corporate and individual, who live in the Province of Quebec and who pay income tax to the federal government but you end up with this.

Take a company like the CPR with its head office in Montreal. It is a Quebec taxpayer and it pays its revenue all across Canada. You get the situation, if it is fair to say, that what the Canadian Pacific Railway pays to the federal government from Montreal is revenue coming from Quebec. On the other hand, a company like Ski-Doo which was a Quebec company, incorporated in Quebec, but now its sales agencies are all over the country and the product is sold all across Canada. They pay their taxes from Quebec, so is that revenue from Quebec? I could give you example after example. T. Eaton Company pays its taxes from Toronto, but it has stores, personnel, promotion and production all over the country, same with a mine. The investors in the mining company may live in many provinces. The production area may be in one province or territory; the administrative and sales area may be in several provinces and at any rate we run into one hang of a problem. The same thing comes with the spending of money.

For example, I think when the Historic Sites and Monuments Board of Canada spends money on historic sites in the Yukon, it is just not for the Yukoners, but it is for all Canadians. At any rate, Mr. Chairman, I put on the record because I went through this whole process in fighting the separatist problem in Quebec and I really could not come up with anything too much. I would not oppose Mr. Fourth's motion later if he tries to make it. Let us get as much information as we can, but let us not be misled by thinking because a taxpayer is resident in one province that the revenue comes from that province, it is actually generated throughout the whole country.

[Interprétation]

trier que le gouvernement fédéral avait investi beaucoup plus qu'il n'avait retiré, en vue de combattre les philosophies des partis séparatistes qui estimaient que, sur le plan économique, il s'en tirerait tout aussi bien par eux-mêmes. Voici la difficulté que nous avons alors rencontré. Bien sûr, il est aisé d'établir le nombre de contribuables, les corporations et les particuliers, qui résident dans la province de Québec et qui paient de l'impôt sur le revenu au gouvernement fédéral, mais voici où vous en arrivez à la fin. Prenez une compagnie comme le Canadien Pacifique dont le siège social est à Montréal. Cette société verse des impôts au Québec et perçoit ses revenus dans tout le Canada. La situation, il est juste de le dire, est la suivante: ce que toute la société CPR verse au gouvernement fédéral à partir de Montréal est un revenu et un profit qui vient du Québec. D'autre part une société comme celle de Ski-Doo qui est une société québécoise fondée à Québec possède maintenant une succursale dans tout le Canada et dont le produit est vendu dans tout le Canada verse ses impôts au Québec, par conséquent s'agit-il là de revenu, de profit provenant du Québec? Je pourrais vous donner comme exemple la compagnie Eaton qui paie ses impôts à Toronto mais qui a des magasins, du personnel et une production dans tout le pays. La même situation se produit dans le cas des mines: les investisseurs dans une compagnie minière peuvent se trouver dans beaucoup de provinces. La zone de production peut se limiter à une province ou à un territoire: le personnel administratif et de vente peut être réparti dans plusieurs provinces et, de toute façon, nous nous trouvons là devant un problème bien compliqué. Le même problème peut être soulevé au sujet de la dépense qu'ils font.

Par exemple, je crois que lorsque la Commission des sites historiques et monuments du Canada dépense de l'argent pour des sites historiques dans le Yukon, ceci n'est pas simplement au bénéfice des habitants du Yukon mais au bénéfice de tous les Canadiens. De toute façon, monsieur le président, je présente ceci pour que ce soit consigné car j'ai étudié tout ce processus dans le cadre de la recherche d'une solution pour le problème du séparatisme dans le Québec et, en fait, je n'ai pas abouti à grand-chose. Je ne m'inscrirai pas contre la motion de M. Hogarth si plus tard il en présente une. Essayons de réunir le plus de renseignements possibles, mais ne nous leurrons pas et ne croyons pas que parce qu'un contribuable habite dans une province que dans ce cas le revenu vient de cette province;

[Text]

[Interpretation]

la plupart du temps le revenu provient tout le pays.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, on a point of order. I might point out if that argument is pressed too far it becomes very tricky, certainly at a little later stage of a province's development. Manitoba is trying to develop Mr. Allmand's argument in reverse. We are trying to say because we put so much into the CPR, because we put so much into Eaton's and so on and so on, all of which is taxed either in Ontario or Quebec and all of whose head office employees, expertise in accountants and all the rest of it are in Ontario or Quebec and are taxed on a high rate because they are high paying people, we are not getting our fair share. So it will work both ways.

**M. Osler:** Monsieur le président, j'invoque le règlement. Je pourrais faire remarquer que si l'on va trop loin dans ce raisonnement nous entrons dans des complications grandes un peu plus tard si l'on considère l'étape un peu plus avancée de l'expansion de la province. Le Manitoba essaie de reprendre le raisonnement de M. Allmand en sens contraire. Nous essayons d'indiquer que puisque nous avons mis tant dans le CPR, puisque nous avons investi tant dans Eaton, etc., toute espèce de fonds qui sont imposés soit en Ontario soit au Québec et puisque tous les employés du siège social se spécialisent dans la comptabilité qui se trouvent soit en Ontario soit au Québec sont imposés selon un taux élevé parce qu'ils sont des gens très payés nous ne retirons pas de ces opérations notre juste part. Par conséquent, il faut considérer ces opérations dans les deux sens.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler, this was another nonpoint of order, I am afraid.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler, je crois qu'il s'agissait là je le crois d'une question qui ne relevait pas du Règlement.

**Mr. Osler:** Well, it is made.

**M. Osler:** Eh bien de toute façon nous avons posé.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Do you want to make a very brief comment? It seems to me these are statements rather than questions and I do not know if the witness can usefully add anything. However, if you wish to add a word you may do so.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voulez-vous faire un bref commentaire? Il me semble qu'il s'agit d'une déclaration plutôt que d'une question et je me demande si le témoin peut ajouter quelque chose d'utile. Toutefois, si vous voulez ajouter quelque chose vous pouvez le faire.

**Mr. Hudson:** Mr. Chairman, Mr. Osler's comments are equated to the situation in the Yukon, the situation that this brief suggests. The suggestion in the brief is that some estimates would be better than the cloudy situation we have now. It may be a naive suggestion that normally comes, but one suggestion that has been made is one small addition to tax returns, that there be a section for the taxpayer to estimate the percentage of the taxable income that he is declaring apportionable to each political area of Canada.

**M. Hudson:** Monsieur le président, les commentaires présentés par M. Osler se rapportent à la situation qui existe dans le Yukon, la situation qu'indique ce mémoire. Dans ce mémoire on prétend qu'il vaudrait mieux procéder à certaines évaluations financières et d'en rester dans cette situation nébuleuse qui existe à l'heure actuelle. On peut, peut-être naïvement, ajouter une petite section à la déclaration d'impôt où le contribuable peut indiquer, par évaluation, le pourcentage de son revenu imposable qu'il déclare réparti selon ventilé selon chaque région politique du Canada.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Yuzyk.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur le sénateur Yuzyk.

**Senator Yuzyk:** First of all, Mr. Chairman, I would like to state that I certainly enjoyed the hospitality of the Yukoners.

**Le sénateur Yuzyk:** Tout d'abord, monsieur le président, j'aimerais déclarer que j'ai certainement fort apprécié l'hospitalité des habitants du Yukon.

**Mr. Osler:** You hope to recover.

**M. Osler:** Vous espérez en revenir, vous remettre sur pied.

[Note]

**Sénateur Yuzyk:** Not only to recover, I have even decided to modify my name. I have often been known as "Manitoba Yuzyk" and I am now decided, because I understand your problems a little more, you can call me "Yukon Yuzyk". It is even more euphonic.

Another thing I can assure the Yukoners, because I feel I now have a good grasp of the problems and your aspirations, that until we see these changes in the Constitution or in legislation, you can be assured I will fight for your rights in every way I can in the Senate.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**Sénateur Yuzyk:** Not only in the House of Commons do you have someone to speak for you, but also in the Senate.

**Mr. Hudson:** God bless you, sir.

**Sénateur Yuzyk:** I am very pleased, too, Mr. Hudson, that through your institution you have expressed in one way, at least, confidence in the work of the Senate. That is not always available in other parts of the country because it is a maligned institution. Before I raise the question, however, I would like to refer to a statement there that probably I would just like to modify a bit, because stated in the middle of page 11:

...additional powers in the matter of conducting inquiries upon their own motion.

The Senate has all these powers and certainly in recent years, if we have come into the limelight, it has been through the work of our special committees, which will soon be releasing its report, its recommendations which will be implemented, I think, change even the organization of the government. Mass Media is another committee; the Poverty Committee is very active, the Committee on External Relations regarding the Caribbean and our relations with the Caribbean, and there is tax reform and so forth. The Senate in the last few years has taken upon itself a role it had not assumed up to that time and that is the investigative action, I would say.

My questions are two because I know I have only five minutes. The first one is regarding your statement about the appointments to the Senate. I quote:

...other political areas of Canada, through their elected representatives,

[Interprétation]

**Le sénateur Yuzyk:** Non seulement j'espère m'en remettre, mais j'ai même décidé de modifier mon nom. On m'a souvent appelé «Yuzyk du Manitoba» puisque je comprends un peu mieux les problèmes et j'accepterai que l'on m'appelle «Yuzyk du Yukon». C'est une altération plus euphonique.

D'autre part je puis assurer aux personnes qui habitent au Yukon—puisque je crois bien comprendre leurs problèmes et leurs aspirations—que je lutterai de toutes mes forces au Sénat pour que nous obtenions ces changements à la constitution ou à la législation.

**Des voix:** Bravo, bravo.

**Le sénateur Yuzyk:** Non seulement vous aurez un porte-parole à la Chambre des communes mais vous en aurez aussi un au Sénat.

**M. Hudson:** Que Dieu vous protège, monsieur.

**Le sénateur Yuzyk:** Je suis très heureux, aussi M. Hudson que vous m'avez, par l'entremise de votre institution que vous m'avez fait connaître d'une façon tout au moins, que vous aviez confiance dans le travail que nous faisons au Sénat. Ceci n'est pas toujours le cas dans d'autres parties du pays car c'est une institution pernicieuse. Avant de poser ma question, toutefois, j'aimerais me référer à une déclaration qui se trouve là et que j'aimerais probablement vous citer un peu car il est indiqué au milieu de la page 11:

...les pouvoirs supplémentaires pour lui permettre de faire des enquêtes de son propre chef.

Le Sénat a tous ses pouvoirs et certainement au cours des années récentes si nous nous sommes fait connaître et si nous avons pris la vedette, c'est au moyen du travail de nos comités spéciaux. Vous avez entendu parler du comité des politiques scientifiques, qui fournira bientôt son rapport, ses recommandations qui modifieront je le crois, fondamentalement l'organisation du gouvernement. Un autre comité s'occupe des organes d'information, le comité sur la pauvreté se montre très actif et il y a encore le comité des relations extérieures qui s'occupent de nos relations avec les Antilles mais il y a le comité de la réforme fiscale etc. Le Sénat a, ces dernières années, assumé un rôle qui n'avait pas joué jusqu'ici qui est celui—je dirais—des enquêtes.

Je poserai donc deux questions car je sais qu'il ne me reste que 5 minutes. La première se rapporte à la déclaration concernant les nominations au Sénat. Je cite:

...D'autres régions politiques du Canada, par l'intermédiaire de leur représentant



[Text]

would be empowered to appoint the balance of the members of the Senate.

Those members who would constitute less than 50 per cent of the Senate.

Now just what do you mean here? At the Federal-Provincial Conferences the Prime Minister, I think, indicated that the provinces might be allowed to appoint half of the Senate body. Do you have this in mind?

**Mr. Hudson:** Yes, I think Senator Cameron referred to something similar last night.

**Senator Yuzyk:** Well, fine.

**Mr. Hudson:** As the brief says, "It is not an original idea with the Chamber, it is an agreement with the existing ideas."

**Senator Yuzyk:** Yes. I am very happy you are not supporting an elective Senate because an elective Senate, as all will realize in the United States, becomes the all powerful body. Under our system I think the Senate is a supplementary body to the House of Commons and should be aiding the House of Commons and the elected representatives in their work. We feel responsible in that way because we are appointed through the Prime Minister, whom you indicate should continue these appointments and we feel we are responsible to the people, too. Many of the Senators do get right down to the people, try to find out their problems and fight for their rights.

The other question, my last one, is and again I quote:

...an appointment for a 5-year term, which term would not be renewable.

This is the thing that probably frightens me more than anything else. Not that I am worried, because I am very sure if I were not in the Senate, as a former Professor I would get a higher paid position at the university. However, I am concerned because if the Senate is to continue as an investigative body and to aid in the work of the House of Commons that once many of these members did get the experience in five years you did not see fit that they should be returned at least for another term. I think this would make the Senate more effective in that they would be able to qualify if they had made their contri-

[Interpretation]

élu, aurait le pouvoir de nommer le tant des membres du Sénat.

Ces membres qui constitueraient moins de 50 p. 100 du Sénat.

Eh bien, qu'est-ce que vous voulez dire à la conférence fédérale-provinciale les premiers ministres, je le crois, ont indiqué les provinces pourraient avoir la permission de nommer la moitié des membres du Sénat. Est-ce de ceci que vous parlez?

**M. Hudson:** Oui, je crois que le sénateur Cameron a parlé de quelque chose de semblable hier soir.

**Le sénateur Yuzyk:** Très bien alors.

**M. Hudson:** Comme le mémoire l'indique, «Il ne s'agit pas là d'une idée nouvelle concernant la Chambre, il s'agit de quelque chose en accord avec ce que l'on pense actuellement».

**Le sénateur Yuzyk:** Oui, je suis heureux que vous ne préconisiez pas que le Sénat soit élu, car lorsque le Sénat sera élu—c'est ce qui se produit aux États-Unis—cet organe devient tout-puissant. Dans notre système, le Sénat constitue un organisme qui s'ajoute à la Chambre des communes et devrait aider la Chambre des communes à accomplir sa tâche. Mais nous nous sentons responsables de ce sujet car nous sommes nommés par le premier ministre et vous avez indiqué que celui-ci devrait continuer à jouer ce rôle, faire ces nominations et nous croyons que nous sommes responsables aussi devant le peuple à ce sujet. Bien des sénateurs ont jusqu'à demander l'avis du peuple pour quérir de ces problèmes pour lutter pour les droits.

L'autre question que je voudrais poser, c'est là ma dernière question—est celle que je cite à nouveau.

...Une nomination pour une durée de cinq ans, mandat qui ne serait pas renouvelable.

Ceci est ce qui m'effraie le plus. Ce n'est pas que je m'inquiète à ce sujet car je suis certain que si je n'appartenais pas au Sénat, je pourrais avoir un poste plus payant comme professeur comme auparavant, dans une université. Toutefois, ce qui m'inquiète c'est que si l'on veut que le Sénat continue à constituer un organisme s'occupant d'enquêtes, si on veut qu'il continue à aider la Chambre des communes à accomplir sa tâche, il serait déplorable que ces sénateurs n'aient obtenu cette expérience pendant 5 ans ou ne puissent au moins renouveler une fois leur mandat afin de continuer et d'utiliser

[cote]  
 ons in the Senate for another term; and  
 e is the continuity factor, too.

**M. Hudson:** Thank you, Senator.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** I  
 r the Senator would like to know wheth-  
 u are impressed by this argument.

**M. Hudson:** I am impressed with every-  
 r the Senator says. Partly the thought  
 d this suggestion is the hope that the  
 nial public of Canada might have more  
 nce in a Senate with a definite dura-  
 nt tenure, and that perhaps the press and  
 e areas would not engage in the malign-  
 f this body that sometimes goes on.

so far as losing the experience of Sena-  
 s concerned, and this was part of the  
 sion, it would be the hope that, after  
 five-year term, they would see fit to run  
 ection to the House of Commons thereby  
 rps upgrading the standard of represen-  
 ic in that body.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** That  
 urs very interesting.

**M. Osler?**

**M. Osler:** Can I inject a question? I think  
 t when one is making judgments of an  
 platory nature, one has to sort of look  
 vads and say: Does this look sensible to  
 ad would I do it? I would like to ask Mr.  
 n, who has demonstrated that he is the  
 dof fellow that might be looked upon as a  
 dk and be approached to go into a Senate  
 tis type, if he honestly would leave his  
 set job for a \$15,000 or \$18,000 a year job  
 fe years, with no future at the end of it  
 e than to get to work and lose your shirt  
 tig elected! I do not think it would be  
 raive to anybody unless he were a  
 linnaire.

**M. Hudson:** I am suggesting that a lot of  
 p would.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** A  
 o people would?

2:17—4

[Interprétation]

expérience; je trouve dommage que vous  
 n'ayez pas mis ceci.

Je crois que leur permettre de continuer  
 après cinq ans rendrait le Sénat plus efficace;  
 si les sénateurs pouvaient remplir un nouveau  
 mandat de cinq ans. Il y a le facteur de  
 continuité qui joue aussi.

**M. Hudson:** Merci, monsieur le sénateur.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois  
 que monsieur le sénateur aimerait savoir si  
 cette raison vous a frappé; vous a paru  
 importante.

**M. Hudson:** Tout ce que monsieur le sénateur  
 dit me frappe, m'impressionne. La  
 proposition avancée se fonde partiellement  
 sur l'espoir que le public en général au  
 Canada pourrait accorder plus de confiance à  
 un Sénat dont le mandat est d'une durée  
 déterminée et que peut-être les journaux, la  
 presse et les autres organes etc. n'accuseraient  
 pas cet organisme d'être pernicieux comme ils  
 le font quelquefois.

En ce qui concerne la perte de cette expé-  
 rience acquise par les sénateurs—et c'é-  
 tait là une partie de la discussion—on pour-  
 rait espérer qu'après leur mandat de cinq ans,  
 ceux-ci songeraient à se présenter comme  
 candidats pour être élus à la Chambre des  
 communes, leur présence pouvant peut-être  
 rehausser le niveau de représentation que  
 constitue cet organisme.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Ceci  
 paraît très intéressant.

**M. Osler?**

**M. Osler:** Puis-je poser une question? Il me  
 semble que lorsque quelqu'un porte des juge-  
 ments ayant pour but de scruter une situation,  
 il me semble que personnellement on doit se  
 demander soi-même: est-ce que ceci me paraît  
 raisonnable et est-ce que je le ferais? Je vou-  
 drai demander à M. Hudson—qui a fait  
 preuve de qualité de chef et qui pourrait être  
 pressenti pour faire partie d'un Sénat de ce  
 genre—est-ce qu'il pense honnêtement qu'il  
 quitterait son emploi actuel de \$15,000 ou  
 \$18,000 par an pour prendre des fonctions  
 d'une durée de cinq ans avec aucun avenir au  
 bout hormis de se présenter à une élection où  
 il peut tout perdre? Je ne crois pas que cette  
 perspective soit attrayante pour quelqu'un à  
 moins que cette personne ne soit un  
 millionnaire.

**M. Hudson:** Je pense que bien des gens  
 prendraient ce risque.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Bien des  
 gens prendraient ce risque?

[Text]

**Mr. Hudson:** No, I am not excluding myself. I think it would be a tough, tough criterion to put before somebody.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I think this is an appropriate time at which to invite comments again from the floor and I now do so.

Yes, please come up.

**Mr. George Wing:** I have been a local resident for 22 years. I think that the very first chapter of the brief of the Chamber of Commerce hits it right on the head. They represent 80 people, 80 business people. They do not represent young people, native people, or the labouring class, or anyone along those lines.

●2207

I would like to ask just two questions. I do not believe in complete election for all offices of the administration in the Yukon. Is there one case where an appointed member has not come up to Mr. Hudson's expectations?

**Mr. Hudson:** Mr. Chairman, the brief is not intended as a criticism. It is intended as a suggestion on constitutional reform for constitutional reasons. I think the simple answer is "no".

**Mr. George Wing:** I believe that some of these appointees from Ottawa do a much better job than some of the people who would be elected here. It says in the brief that Carcross is stagnated and that there is no investment made in Carcross. Is there one documented case of this.

**Mr. Hudson:** I was talking about the inability of the people who have been living there for years on the lakefront to acquire title to the property so they can receive mortgage advances to improve their property; as a single item, if you wish.

**Mr. Wing:** We cannot receive mortgages right here in Porter Creek, let alone Carcross and outlying districts!

**Mr. Hudson:** You are maligning your federally pointed members who are in charge of administering mortgages.

**Mr. Wing:** No. It is CMHC. At every stop in the country, the Chamber of Commerce has brought a brief.

They have brought a brief for the Chamber of Commerce members and nobody else. I

[Interpretation]

**Mr. Hudson:** Je relèverais moi-même ce Je crois que le critère serait dur, que le dur pour présenter à quelqu'un.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, je crois qu'il est temps de donner la parole à l'audience.

Oui, voulez-vous bien venir pour parler?

**M. George Wing:** J'habite l'endroit depuis 22 ans, je crois que le tout premier chapitre de ce mémoire de la Chambre de commerce met le doigt juste où il faut, indique exactement le problème. Elle représente 80 personnes, 80 personnes qui sont dans les affaires, nous représentons les jeunes, les indigènes, les classes laborieuses ou des gens de ce genre.

Je me pose donc la question suivante: je crois pas qu'il faille procéder à une élection complète de tous les bureaux de l'administration au Yukon. A-t-on raison de croire qu'un membre nommé n'aurait pas répondu aux espérances de M. Hudson?

**M. Hudson:** Monsieur le président, le mémoire n'a pas pour but de formuler une critique. Bien plus tôt, il se propose de proposer une réforme constitutionnelle pour les raisons qui se rapportent à la constitution. Je vous répondrai donc par la négative.

**M. George Wing:** A mon avis, les députés d'Ottawa font un excellent travail fort supérieur à celui qu'effectueraient les membres élus ici. On nous dit dans ce mémoire que Carcross est en train de croupir et qu'on n'y a aucun investissement. Peut-on prouver énoncé?

**M. Hudson:** Je fais allusion au peuple qui habite ces lieux depuis plusieurs années, qui n'a pas pu obtenir des titres de propriété sans parler des prêts hypothécaires. Ils auraient amélioré cette propriété hypothéquée.

**M. Wing:** Nous n'avons même pas des crédits empruntés hypothécaires à Porter Creek sans parler de Carcross et des autres districts environnants.

**M. Hudson:** En fait, vous calomniez les membres désignés du gouvernement fédéral chargés de la gestion des hypothèques.

**M. Wing:** Non. Je m'en prends à la S.C.H.L. Partout dans ce pays, la Chambre de commerce a présenté un mémoire.

Il faut dire que ce mémoire a été présenté uniquement à l'attention de ses membres.



[cette]  
 I'd like the members to remember that. I am not lecturing but just keep it in mind.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Wing. Are there any other comments from the floor?

**M. White:** I would like to make one brief comment on this very interesting point. I have been a resident of the Yukon for three and a half years and I am very sentimental about this. I am proud to enjoy the country and to travel about it. I do not claim to be a geologist because so far I have only swum in the Yukon River. Some of you may appreciate that.

I feel upset about pollution and the possibility of doing something about pollution. I think that some of the things that were mentioned in the Judd Report concerning the development of the Yukon can perhaps be better done by the federal government than in the provincial situation. As I say, I speak from experience. I am really not too keen to see the Yukon overdeveloped. I often think that the old story of '98 that said: "Get in; get it; and get out", still applies.

Some comment was made earlier about the fur trade situation. I often think that the Hudson's Bay Company got a lot more out of Canada than the rest of the Canadians got out of it. These are just some of my thoughts.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. White. Ladies and gentlemen, there are no further comments from the floor. I would like to thank Mr. Hudson for his presentation to us. Thank you.

I would ask our last witness, Mr. Shortt, to come forward. Mr. Ken Shortt is a Whitehorse newspaperman. He will present the last brief.

**M. Ken Shortt (Yukon newspaperman):** Mr. Chairman, members of the Committee and ladies and gentlemen. "Will self-government be possible for the Yukon?" is the title of my brief. Before one can understand the implications contained in the title of this brief, one must clearly establish what the present status of the Yukon is. This is not as easy as it first seems. There are very few Yukoners who comprehend the constitutional entity that we call the Yukon Territory. There are even fewer Canadians who live outside this territory who have the slightest understanding of our historical background and what it means in practical terms to the Yukon of the present.

[Interprétation]

Je tiens à vous signaler ce fait sans pour autant vous faire la morale.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup M. Wing. Le parquet a-t-il d'autres commentaires?

**M. White:** Un bref commentaire, je vous prie. J'habite le Yukon depuis 3 ans et demi et j'éprouve de vives émotions à ce sujet. Je suis fier de m'y plaire et d'y voyager. Je ne prétends pas être un expert parce que je n'ai encore parcouru à la nage que le fleuve Yukon.

La pollution m'accable, voire même la lutte éventuelle contre la pollution. Le rapport Judd explique certaines situations concernant le développement du Yukon qui, à notre avis, serait mieux prise en main par le gouvernement fédéral que par le gouvernement provincial. Naturellement, je m'exprime au niveau des émotions et l'expansion exagérée du Yukon ne m'intéresse nullement. L'adage: «venez; prenez ce qu'il vous plaît; et sortez», a toujours sa raison d'être.

On a fait mention plus tôt de la situation manitobaine. Je ne puis m'empêcher de penser que le Canadien Pacifique ainsi que la Hudson Bay Company ont beaucoup plus profité de la situation que ne l'a fait l'ensemble des Canadiens. Voilà quelques-unes de mes pensées.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup, M. White. Mesdames et messieurs si vous n'avez plus d'autres commentaires, j'exprimerai toute ma gratitude à M. Hudson pour avoir bien voulu nous présenter son exposé. Monsieur Hudson, je vous en remercie.

J'invite maintenant notre dernier témoin, M. Shortt, à prendre la parole. Ce dernier est un journaliste de Whitehorse qui nous soumettra le dernier mémoire.

**M. Shortt (Journaliste du Yukon):** Monsieur le président, messieurs les députés, mesdames et messieurs. Mon mémoire s'intitule: «Peut-on envisager un gouvernement autocratique au Yukon?»

Avant de saisir toute la portée de ce titre, il faut d'abord établir plus clairement le statut actuel du Yukon. Hélas, ce n'est pas chose facile comme cela semblerait au premier abord. Rares sont ceux qui comprennent l'entité constitutionnelle que nous appelons le territoire du Yukon. Encore moins nombreux sont ceux qui, habitant en dehors du territoire, ont la moindre idée de notre genèse historique et ses répercussions au point de vue pratique sur le Yukon d'aujourd'hui.

*[Text]*

Over the past ten years, I have tested the knowledge of other Canadians who have visited here, including scientists, educators, economists, businessmen, newsmen, members of Parliament and Cabinet Ministers. While I found them to be extremely well informed on certain facets of our history, economy and politics, only four or five out of the hundreds that I interviewed had a good grasp of our constitutional situation. The vast majority had not the vaguest notion that almost 20,000 residents of the Yukon were and are being treated as second-class citizens.

If you think that the judgment of this writer is unnecessarily harsh then I would invite the members of the honourable Committee composed of 10 senators and 20 members of Parliament assembled here to study the constitution of Canada to submit to a knowledge-testing series of questions. Ask yourselves if you realized that the Yukon is a Crown Colony? How many of you know that the body that we call the Yukon Territorial government is not a legal entity? The only government that we have exists in the person of the Commissioner of the Yukon and since he is an appointee of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, he is not responsible to the people of the Yukon and therefore, we do not have a responsible government. While we elect representatives to sit in assembly and debate bills and pass taxes upon us, these same representatives cannot spend that money. They cannot introduce money bills and they have almost no control over the expenditure of our taxes. In effect, we have a classic case of taxation without representation—a situation that our ancestors felt was intolerable 200 years ago!

Mr. Justice J. H. Sissons, in his Reasons for Judgment in a civil case before the Territorial Court of the Yukon, July 13, 1962, neatly explained the historical makeup of the Yukon political system. He shows clearly that no intent was ever included in the Yukon Act to give Yukoners a government that was responsible to the people. It gave them only a minor voice in their own affairs in an advisory capacity. This is a violation of the very principle of democratic government which is based upon the idea that a government be responsible to the people first.

Mr. Justice Sissons said, and I quote:

*[Interpretation]*

Au cours des dix dernières années, j'ai la connaissance d'autres Canadiens à preuve; il s'agissait de personnages qui avaient rendu visite tels les scientifiques, éducateurs, les économistes, les hommes d'affaires, les journalistes sans oublier entendu les députés et les ministres du Cabinet. Certes, on était parfaitement renseigné sur certains aspects de notre histoire, de notre économie et de notre politique, mais pour les centaines que j'ai interviewés il n'y avait que quatre ou cinq qui avaient saisi la dimension du point de vue constitutionnel. La majorité de nos visiteurs n'avait pas la moindre idée que 20,000 résidents du Yukon étaient traités, et le sont encore comme des citoyens de seconde zone.

Si, à votre avis, cet auteur a porté un jugement inutilement sévère, j'inviterai les membres de ce distingué comité que formeront les sénateurs et 20 députés réunis ici pour étudier la constitution du Canada, à ce se plier à une série de questions évaluant leur connaissance du Yukon. Demandez-vous messieurs si vous rendez compte que le Yukon est une colonie de la Couronne? Quels sont ceux qui savent que le corps appelé gouvernement territorial du Yukon ne constitue pas une entité légale? Le seul gouvernement que nous avons existe dans la personne du commissaire du Yukon et puisqu'il est un membre désigné du ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien, il ne répond pas à la population du Yukon. Vous voyez que nous n'avons pas un gouvernement responsable. Certes, nous élisons des représentants qui se réunissent en assemblée, discutent des projets de loi et nous frappent d'impôt; mais ces mêmes représentants peuvent dépenser cet argent. Ils ne peuvent pas introduire ces projets de loi qui assureraient des fonds et ne régissent à peu près pas les recettes fiscales. Bref, un exemple classique de l'impôt sans représentation—une situation que nos ancêtres ne pouvaient pas tolérer il y a 200 ans!

M. le juge J. H. Sissons dans ses Reasons for Judgment en faveur d'un jugement passé par la cour territoriale du Yukon pour une affaire civile, expliquait le 13 juillet 1962 la composition du système politique au Yukon. Par ailleurs, il ne fait pas de mystère que la loi sur le Yukon n'a jamais eu l'intention de donner aux habitants de cette région un gouvernement qui réponde à la population. Celle-ci n'a pas grand chose à dire à titre consultatif et assiste alors à la violation même du principe de la démocratie qui base sa philosophie sur la responsabilité du gouvernement envers la population d'abord et avant tout.

M. le juge Sissons déclare:

[etc.]

[Interprétation]

The Yukon was established and set apart as the Yukon Judicial District of the old Northwest Territories Act in 1897, The Northwest Territories was formed in 1870 when Rupert's Land and the Northwest Territory were admitted to the Union pursuant to Section 146 of the BNA Act of 1867, and upon an address of the Senate and House of Commons of Canada upon certain terms and conditions. In 1872 a form of government and administration was set up in the Northwest Territories which bore analogy to those which existed in the provinces, in accordance with the terms and conditions of the admission of the Territories to the Union; with a Lieutenant-Governor and Legislative Assembly and an Executive Council responsible to the Assembly.

By the Yukon Territory Act, 1878, the Yukon Judicial District of the Northwest Territories was constituted and declared to be a separate territory under the term of the Yukon Territory and reverted to colonial status.

The Yukon is still a Crown colony. The legislation and administration are controlled by the Dominion Government. There is no Legislative Assembly. The executive body and the legislative body are one and the same. The Council is to aid and advise the Commissioner. It is not a Legislative Assembly and it is not responsible to any Legislative Assembly.

I know of no government of the Yukon Territory distinct from the Commissioner or the Commissioner in Council and the same government of the colony is the government of Canada.

M. Justice Sissons' judgment resulted from the fact where a plaintiff attempted to garnish the government of the Yukon Territory in connection with a contract let by the government to another individual. The applicant failed because the defendant proved that there was no Yukon Territorial government—it is not a legal entity and, therefore, it could not enter into a binding contract and could not be sued because it did not exist!

There is more to this than a fine legal point which is of interest mainly to lawyers

C'est en 1897 que le Yukon a été mis à part et constituait en district judiciaire du Yukon en vertu de l'ancienne Loi sur les territoires du Nord-Ouest. Les territoires du Nord-Ouest ont été formés en 1870 quand la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest ont été admis dans l'union conformément à l'article 146 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique promulgué en 1867 et aussi par suite d'une présentation d'adresse de la part du Sénat de la Chambre des communes du Canada aux termes et conditions exigés. En 1872, on établissait une forme de gouvernement et d'administration dans les territoires du Nord-Ouest qui ressemblaient beaucoup à ceux qui existaient déjà dans les provinces, conformément aux termes et conditions de l'admission des territoires dans l'union; cette forme de gouvernement comportait un lieutenant-gouverneur, une assemblée législative et un conseil exécutif comptable à l'assemblée.

En vertu de la loi sur le territoire du Yukon promulguée en 1878, le district judiciaire du Yukon des territoires du Nord-Ouest a été constitué et déclaré territoire séparé sous le titre de territoire du Yukon et retrouva son *statut colonial*.

Le Yukon demeure toujours une colonie de la Couronne. La législation et l'administration y sont régies par le gouvernement fédéral. Il n'existe aucune assemblée législative. Les corps exécutifs et législatifs ne font qu'un. Le Conseil apporte un secours consultatif au commissaire. Il ne s'agit donc pas d'une assemblée législative et il n'est pas responsable devant aucune assemblée législative.

Le gouvernement du Territoire du Yukon n'est pas distinct du commissaire ou du commissaire en conseil et le centre du gouvernement de la colonie est le gouvernement du Canada.

La décision de M. le juge Sissons a été portée après qu'un demandeur eut appelé le gouvernement du Yukon en justice au sujet d'un contrat passé entre celui-ci et une autre personne. Le demandeur n'a pas réussi dans sa poursuite parce que la défense a établi sans l'ombre d'un doute que le Territoire du Yukon n'a pas de gouvernement—que le Yukon n'a pas d'entité juridique et que par conséquent, il ne peut pas s'engager librement par contrat ni être sujet à des poursuites judiciaires puisqu'il n'existe pas.

Certes, il s'agit d'un point juridique qui intéresse les avocats tout particulièrement



## [Text]

because it follows that if there is no Yukon government and it is not a legal entity, then it has been operating illegally since it was conceived. It has never had the right to sign contracts, make agreements, collect bills, or to tax the citizens of the Territory. If it is illegal, then all of its actions over the years have also been illegal.

The only legal entity that is the government of the Yukon is in the person of the Commissioner, who is appointed by the Queen's representative, the Governor General, who in turn is advised by the Minister of Indian Affairs and Northern Development. The Commissioner is responsible only to the Minister of Indian Affairs. This means that Yukoners have been paying taxes for nearly 100 years to a legal nonentity alleging to be the government of the Yukon Territory while the true government has been a single federal appointee called the Commissioner. Since the Commissioner is not responsible to, nor representative of the citizens of the Yukon, the Government of Canada has been guilty of condoning taxation without representation here since 1878.

Before the Gold Rush of 1897-98, there was some justification for making a special case out of this new and isolated territory. This is what prompted the government of the day to ignore the democratic principles of representative and responsible government and treat the new area as an infant colony, too weak and under-populated to govern itself. An interim plan for government was set up and a Commissioner was appointed as an administrator for the territory. To give the novel system the appearance of being representative, the Yukon Act also provided for the naming of an advisory body called the Yukon Council. Its members were at first federally appointed but years later the people were allowed to elect some of its members. This, by the way, is the same system which exists in the Northwest Territories today. Still later, the Yukon Council was wholly elected as it is now. To the present day, the Yukon Council still has the responsibility of advising the Commissioner and ratifying his actions. It has no real control over administration. It cannot introduce money bills. It functions as a pseudo-legislative body but without the powers of a legislative body.

## [Interpretation]

mais cette question est beaucoup plus complexe. Pourquoi: si le gouvernement n'existe pas et qu'il n'a pas d'entité juridique, il fonctionne donc illégalement depuis sa conception. Jamais n'a-t-il le droit de signer des contrats, de faire des accords, de réunir des fonds, de frapper d'impôt les citoyens du territoire. Si le Yukon est hors la loi, toutes ces actions ont aussi été au cours des années bel et bien illégales.

Le gouvernement du Yukon n'a d'existence légale que dans la personne du commissaire nommé par le représentant de la Reine, le gouverneur-général et le ministère des Affaires indiennes et du développement du Canada lui sert de conseil. Le commissaire doit répondre uniquement au ministère des Affaires indiennes. Il s'en suit donc que les citoyens du Yukon ont, pour plus de cent ans, versé des impôts à une non entité juridique qui se prétend le gouvernement du territoire du Yukon alors que le véritable gouvernement est exprimé que dans la simple personne désignée par le gouvernement fédéral que l'on appelle le commissaire. En réalité, vu que le commissaire ne représente pas les citoyens du Yukon et ne doit pas répondre devant eux, le gouvernement du Canada est coupable depuis 1878 d'avoir trouvé une sorte d'excuses pour tailler le peuple sans même le représenter.

Avant la ruée vers l'or des années 1897-1898, on n'avait sans doute raison de faire une exception pour ce nouveau territoire isolé. C'est d'ailleurs ce qui a incité le gouvernement de l'époque à l'ignorance totale des principes démocratiques prêchant la représentation et le gouvernement responsable. À l'esprit du gouvernement, la nouvelle région était une colonie à ses débuts trop faible et trop peuplée pour se mériter un régime démocratique. On mit sur pied un plan gouvernemental intérimaire en vertu duquel un commissaire fut désigné l'administrateur du territoire. Par ailleurs, pour donner une apparence de représentation au régime, la loi sur le Yukon prévoyait aussi la mise sur pied d'un conseil consultatif appelé le Conseil du Yukon. Ses membres ont été d'abord nommé par le gouvernement fédéral, mais plus tard dans le territoire, on permit à la population d'élire quelques uns de ces membres. Notez que les messieurs, que le même régime existe aujourd'hui dans les territoires du Nord-Ouest. Un peu plus tard encore, l'ensemble du Yukon était élu tel qu'il l'est aujourd'hui. Jusqu'à présent, le Conseil du Yukon a toujours la responsabilité de servir de conseil au commissaire et de ratifier ces décisions. En réalité, il n'a aucun pouvoir sur l'administration. Il n'est pas en mesure d'introduire des projets de loi.

[Cite]

I attempting to cope with their predicament, the members of all the previous Councils have been particularly frustrated in trying to bring some semblance of local control to their government. While the record shows that whenever their ideas on policy are presented to the Commissioner, his administration and his employer, the Minister of Indian Affairs, the Council has been able to work in harmony with the local administration. But the record also shows that whenever their ideas differ, the argument is invariably won by Ottawa. It is at this time that the importance and the meaning of our constitutional structure becomes clear and residents of the Yukon become aware that their government is not responsible to them.

It is worthwhile to examine the makeup of the population of the Yukon to understand why the public's attitude is regarding the Yukon's lack of constitutional status. In round figures, we have about 18,000 to 20,000 residents. Of these, about 5,000 to 7,000, depending upon whose figures you are quoting, are Indian status or Métis. For the most part, they are highly disillusioned with Ottawa, the Department of Indian Affairs, the white man's law and government in general. Their complaints are with housing, education, welfare payments, and general bread-and-butter issues. The talk of constitutional reform, responsible government, repatriation of the constitution and so on is just so much gibberish to them; the kind of nonsense that they have come to expect of the white man's way.

In the North, we have a higher proportion of federal civil servants and Crown Corporation employees to other residents than any other area in Canada. They have a profound effect on our economy, our attitudes, and our administration. Although many of these people have lived here for years, a large percentage of them must be considered to be non-permanent residents. This is evidenced by the fact that they live in government-subsidized housing, receive special northern allowances, and they are subject to transfers on other postings on short notice. Most of these people have little personal interest in the constitutional makeup of the government because they are not pressing for a change.

The Yukon's basic economy is mining and the workers in the mines are highly transient.

### [Interprétation]

le recueille des fonds. Il fonctionne en tant qu'un pseudo corps législatif tout en n'ayant pas les pouvoirs.

Visant à résoudre ce conflit, les membres de tous les conseils antérieurs ont éprouvé une vive frustration quand ils ont essayé de donner un semblant de commande locale à leur gouvernement. L'histoire nous révèle que lorsque les idées en matière de politique sont conformes à celles du commissaire, de son administration et de son employeur le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Conseil a toujours été en mesure de travailler harmonieusement de concert avec l'administration locale. En revanche, l'histoire nous révèle encore que lorsqu'il y a divergence d'opinion Ottawa en ressort toujours le vainqueur. Voilà bien un cas d'importance qui fait ressortir notre anomalie constitutionnelle aux yeux des citoyens du Yukon qui se rendent vite compte que leur gouvernement n'est pas responsable devant eux.

Il est sage de faire une étude de la population du Yukon pour mieux comprendre l'attitude du public concernant l'absence de statut constitutionnel du Yukon. Nos chiffres oscillent entre 18,000 et 20,000 habitants. Parmi ceux-ci on compte entre 5,000 et 7,000 indiens. Ils sont extrêmement désenchantés par la politique d'Ottawa et de particulièrement des Affaires indiennes et du Nord canadien qui représente la loi de l'homme blanc et le gouvernement en général. Ces gens là se préoccupent du logement, de l'éducation, des paiements du bien-être social et de considération pragmatique. Les savants débats sur la réforme constitutionnelle le gouvernement responsable les laisse parfaitement froid car ils traduisent l'imbécile attitude de l'homme blanc.

Au nord du Yukon, le pourcentage de nos fonctionnaires fédéraux et des employés des corporations de la Couronne par rapport à la population est fort supérieur que partout ailleurs au Canada. Ces gens influent profondément sur notre économie, notre attitude ainsi que notre administration quotidienne. Certes, la plupart de ces gens ont vécu ici pendant des années, mais nombreux sont ceux qu'il faut considérer comme résidents non permanents. D'ailleurs, le fait qu'ils habitent des logements fournis par le gouvernement, sont détenteurs d'allocation spéciale pour le nord et sont sujets à des transferts par suite d'un préavis très court prouve amplement qu'ils sont plus ou moins nomades. A vrai dire, ils se fichent pas mal des aspects constitutionnels du gouvernement et voilà ils exercent aucune pression visant un changement.

L'économie fondamentale du Yukon se trouve dans les mines dont les travailleurs

## [Text]

Some companies report a 400 per cent changeover in personnel annually. These residents can hardly be expected to care much about the makeup of our government.

Even some old-time residents, mostly those found among the merchants and well-established members of the business community, are not eager to see changes of any kind. They are doing well now and they feel that any change in the *status quo* might be a threat to them.

We see that constitutional reform is of most interest to the non-Indian wage-earner, local homeowner and small businessman because they are bearing the main burden of taxation. Because they intend to remain here as permanent residents, they care very much about resource control, land management and taxation. These considerations are of little interest to the others. In other areas of Canada, the people who are concerned with the implications of constitutional government form the majority of the citizens. Not so in the Yukon. The very makeup of the population puts these concerned people in the minority—a problem which continually crops up at election times when candidates for the Yukon Council who campaign on constitutional issues invariably find themselves losing badly to candidates who profess themselves chiefly interested in day-to-day matters.

But despite the public apathy to constitutional matters, the federal government has recently come into more and more conflict with members of the Council itself—even those bread-and-butter candidates who manage to win elections—because it is only when they are faced with trying to affect the day-to-day issues of taxation, land reform, education and so on, do they find that the constitutional framework in which they must work is of practical and vital importance. How can a Yukon Councillor affect land management when most of the land is controlled by Ottawa? How can he voice an opinion, much less affect policy, when the Yukon's resources are held firmly in federal hands? What point is there in worrying about the problems of the local natives when they are solely the responsibility of Ottawa?

In their anguish and frustration, recent members of the Yukon Council have loudly demanded more control over our own affairs. Very grudgingly, the last three or four federal Minister of Northern Affairs have thrown them sops at times to keep them from com-

## [Interpretation]

sont souvent de passage. A vrai dire, certaines compagnies compte une limitation de personnel de l'ordre de 400 p. 100 par an. Croyez-vous vraiment que ces résidents peuvent s'intéresser à nos réformes constitutionnelles?

D'autre part, les plus anciens habitants d'ici, on les retrouve parmi les marchands et les vieux commerçants ne souhaitent aucun changement. Ils réussissent à merveille présentement et, à leur avis, tout changement de statut quo pourrait leur être nuisible.

En revanche, les salariés non indiens, le propriétaire local et le petit commerçant s'intéressent vivement à la réforme constitutionnelle parce que c'est sur leurs épaules que repose le lourd fardeau fiscal. En outre, ils n'ont pas l'intention de quitter le Yukon, mais ils souhaitent avoir la main haute sur les ressources, la gestion du terrain ainsi que les impôts. Naturellement, ces considérations n'intéressent pas grand monde. Par ailleurs, dans d'autres régions du Canada, la population se préoccupe des aspects pratiques du gouvernement constitutionnel compte tenu de la majorité des citoyens. Malheureusement, ce n'en est rien au Yukon où une faible minorité s'intéresse aux questions constitutionnelles, un problème qui se reflète continuellement aux temps d'élection quand les candidats au Conseil du Yukon débattants des questions constitutionnelles se font franchement battre par ceux qui concentrent leurs efforts sur des questions quotidiennes et des propos.

Néanmoins, en dépit de l'apathie du public en matière de constitution, le gouvernement fédéral c'est récemment heurté à des membres du conseil comme dit-elle, il s'agissait de mêmes candidats pragmatiques qui ont réussi à gagner leurs épaulettes mais qui se rendent compte de la valeur cruciale et peu pratique de la structure constitutionnelle quand ils doivent faire face à des questions d'impôt, de réforme agraire et d'éducation. Vous me direz peut-être comment un conseiller du Yukon peut effectuer la gestion des terrains quand ils sont presque tous sous la croupe d'Ottawa? Comment peut-il faire valoir son opinion quand les ressources du Yukon sont sous le contrôle du gouvernement fédéral? Pourquoi se préoccuper des problèmes de la population indigène quand il incombe à Ottawa uniquement de le faire?

Plains de leur frustration et de leur impuissance, les membres récents du Conseil du Yukon ont exigé avec force de diriger leurs propres affaires. C'est à contre cœur que les trois ou quatre derniers ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien leur ont fa-



[Texte]

le rebellion. The Council was expanded from five to seven. Two members were allowed to join with civil servants as a Financial Advisory Committee. Later, certain Councillors were allowed to join with top civil servants on the Legislative Programming Committee. Over a year ago, it was even promised that the Fisheries Department would be turned over to the Council to operate, but apparently the federal minister later decided that this was too radical a departure from the *status quo* and he reneged on his promise. In its place, the present Minister, M. Jean Chrétien, decided that a member of the Council would be appointed to a position of a pseudo-Cabinet Minister, who would join in an executive committee that would include top senior civil servants and together, they would be responsible for the administration of the various government departments.

When the Minister first made the proposal, it was greeted by loud cries of anger and disunion from the Councillors because it did not go far enough in giving the Yukon responsible self-government. At least one member of the Council loudly complained that anyone who accepted such a position should be considered to be "a traitor to the Yukon". After some consideration and debate, M. Chrétien agreed that two members of the Council would be accepted on the executive committee along with three civil servants and they would have Cabinet rank with a \$20,000-a-year salary. At that, the protests from the sitting members of Council fizzled out. An election was approaching and the odds looked good that the two loudest members would get the big jobs if elected again. Apparently the Councillors of the day decided that two "traitors to the Yukon" was a much better proposition than a single one!

The two so-called Yukon Cabinet Ministers have yet to be officially chosen or to assume their duties, but when they do, it is certain that they will begin to appreciate the fundamental differences between legislative and executive arms of government because they will be in the impossible position of occupying both without the power of either.

Neither will they have responsibility or control over whatever department they are entrusted with" because they will be acting as part of an executive committee whose members share the responsibility. They will be entrusted on that committee by civil servants who are answerable and responsible not

[Interprétation]

belle façon pour empêcher que surgisse la rébellion le plus totale. Le Conseil étendit ses membres de 5 à 7. On permit à deux de ces membres de s'unir aux fonctionnaires et de former un comité consultatif financier. Plus tard, on permit à un certain conseiller de rejoindre les hauts fonctionnaires dans ce comité de la programmation législative. Il y a depuis un an, on avait même promis que le conseil veillerait au bon fonctionnement du ministère des pêches et des forêts, mais apparemment le ministre fédéral en décida autrement puisque selon lui il s'agissait d'un départ du statu quo beaucoup trop haut et radical. Le ministre revient donc sur sa parole. Quant au ministre actuel l'honorable Jean Chrétien, il vota en faveur de la nomination d'un membre du Conseil au poste de pseudo ministre du Cabinet faisant partie d'un comité exécutif qui comprendrait quatre fonctionnaires supérieurs estimant ensemble la responsabilité de l'administration des divers départements gouvernementaux.

Quand le ministre a osé faire cette proposition, les conseillers enragés l'ont tourné en dérision parce que cette proposition ne prévoyait pas le régime autocratique responsable pour le Yukon. En outre, un membre du Conseil s'est élevé violemment contre quiconque accepte une telle position qui le transformerait en traître envers le Yukon. On a donc procédé au débat et à l'étude de la proposition et M. Chrétien a convenu que deux membres du Conseil seraient acceptés au Comité exécutif ainsi que trois autres fonctionnaires qui seraient portés au rang du Cabinet. Ils auraient un salaire de \$20,000 par année, ce qui ferait tourner les protestations des membres du Conseil qui siègent en queue de poisson. Or, on était à la veille d'une élection et tout semblait indiquer que les deux membres les plus gueulards seraient réélus à des postes fort importants. Apparemment, les conseillers du jour décidèrent que deux traîtres envers le Yukon allaient mieux qu'un seul!

Les deux prétendus ministres du Cabinet du Yukon ne sont pas encore choisis officiellement; ils n'ont pas encore assumé leur fonction mais ils se rendront vite compte de la différence fondamentale qui existe entre les deux bras législatif et exécutif du gouvernement parce qu'il leur sera impossible de tenir ces deux postes sans jouir du pouvoir qui y est rattaché.

Ils ne seront pas non plus responsables ni n'auront la mainmise sur quelque ministère que ce soit qui relève de leur compétence, car ils agiront à titre de membres d'un comité exécutif dont les membres se partagent la responsabilité. Ils seront mis en minorité car les fonctionnaires faisant partie de ce comité

## [Text]

to the people but to their employer, the Commissioner and through him directly to the Minister. Similarly, the two councillors chosen for this dubious honour will have to answer for the actions of the entire Committee to their peers on the Council and later to the people as elected representatives. As executive members of the government, they will be honour-bound not to reveal to their fellow Councillors certain matters which are privy to the executive arm. Some of these would be advance information of departmental budgets, taxation to be levied and so on. And their own judgments are bound to be determined by information which is revealed to them alone and not to the other members of Council. This, in itself, is sufficient to cause deep divisions between the executive and legislative members of Council and the rift will nullify whatever effectiveness the Council now has, acting solely as an advisory body.

Up to now, the Council has been most effective as a representative body of the people by its negative effect. For all practical purposes its only value has been its ability to act as a kind of "Loyal Opposition" to the real government which is the Commissioner. But now that two members of the Council have, in effect, "joined the other side", albeit without any real power on that side, this leaves only five members of the Council to be the working Opposition with the other two being in the untenable position of having to criticize themselves as part of an Executive Committee which they cannot control.

This last "step toward self-government" graciously handed to the Yukon by Mr. Chretien is certainly the most cunning, notorious and calculating piece of demagoguery ever perpetrated upon the people of the North. It shows clearly that the federal government has no intention of handing over control of the Yukon to its own citizens in the foreseeable future, if ever. It means that we are now farther away from any meaningful form of self-government than we have ever been before.

Why is the federal government so reluctant to relinquish its iron grip on the North? Well, consider a statement made by the former Northern Affairs Minister Arthur Laing, who said: quote: "The wealth of Northern Canada belongs to all of the citizens of Canada". This statement was reaffirmed recently by the present Minister, Mr. Chretien, who said: "The resources of the North belong to all of Canada".

What they meant in plain English was that the North is coming into its own with a half

## [Interpretation]

qui sont *comptables* non pas au peuple mais à leur employeur, le commissaire et par entremise, directement au ministre. De même façon, les deux conseillers choisis pour cet honneur équivoque devront répondre des actions du comité plénier à leur pair du conseil et par la suite, au peuple par l'entremise de ses représentants élus. En tant que membres exécutifs du gouvernement, ils sont tenus par l'honneur à ne révéler à leurs collègues conseillers certaines questions qui sont connues de l'exécutif. Certaines de ces questions concerneront des informations sur les budgets ministériels, certains impôts devant être perçus, etc. Leurs décisions seront influencées par les renseignements qui leur seront révélés et que les autres membres du Conseil ignoreront. Cette situation est suffisante pour créer une division profonde entre les membres du Conseil exécutif et du Conseil législatif et cette dissension minera l'efficacité du Conseil agissant en tant qu'organisme consultatif.

A venir jusqu'à présent, le Conseil a été efficace en tant qu'organisme représentant la population par son effet négatif. A toutes fins utiles, sa seule valeur a été sa capacité d'agir comme une sorte d'opposition loyale envers le gouvernement qui est le commissaire. Cependant, maintenant que deux membres du Conseil sont passés de l'autre côté, bien qu'ils n'aient aucun pouvoir réel, il n'y a plus que cinq membres du Conseil qui forment l'opposition les deux autres étant dans une position intenable parce qu'ils doivent se situer eux-mêmes en tant que membres du Conseil exécutif qu'ils ne peuvent contrôler.

Ce dernier pas vers un «gouvernement autonome» tendu gracieusement au Yukon par M. Chretien est certainement un chef-d'œuvre de démagogie le plus rusé, notoire, le plus calculé qui ait jamais été adressé au peuple du Nord. Ce geste indique clairement que le gouvernement fédéral n'a aucune intention de passer la gestion du Yukon à ses propres citoyens dans un avenir rapproché, sinon jamais. Tout indique que nous sommes plus loin que jamais d'un gouvernement autonome.

Pourquoi est-ce que le gouvernement fédéral est-il si réticent à abandonner son emprise sur le Nord? Considérons une déclaration faite par l'ancien ministre des Affaires du Nord, Arthur Laing disait: «Les richesses du Nord canadien appartiennent à tous les citoyens du Canada». Cette déclaration a été confirmée récemment par le présent ministre M. Chretien qui a dit: «Les ressources du Nord appartiennent à tout le Canada».

En bon anglais cela signifie que le Nord est en pleine évolution ayant une demie-douzaine

[Date]

On en ouvre de nouvelles mines en production dans le Yukon ou aboutit à aller en production. Il y a une exploration pétrolière et gazière en cours dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ils sont sur le point d'être exploités. On explore les régions arctiques du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest avec frénésie à la recherche de pétrole et de gaz et on est à la veille de faire d'autres grandes découvertes. Une pipe-line allant du nord au sud est à la veille d'être construite pour apporter ce pétrole vers les marchés du Sud. De plus, ce qui deviendra l'une de nos ressources les plus précieuses est notre vaste bassin hydrographique non pollué qui n'est pas encore développé et qui fait l'objet de concupiscence de tout le continent.

Le Nord n'est pas une région pauvre, sous-développée, déficitaire, le Nord y compris le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, cette région laisse prévoir qu'elle deviendra une des plus riches du Canada en ressources naturelles. Et cela non pas dans quelques siècles mais probablement au cours de la prochaine décennie.

Où en sont les citoyens du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest dans cette affaire? Nous tenons de la bouche même du ministre fédéral chargé de nos affaires qui prétend que nos ressources naturelles appartiennent à tout le Canada. En termes constitutionnels, c'est une contradiction directe et garantie de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui stipule que les ressources naturelles des provinces appartiennent aux citoyens de cette province en premier lieu et seulement secondairement aux citoyens de la nation. Ce que MM. Laing et Chrétien ont voulu vraiment dire c'est que le droit de propriété aussi bien que la gestion de nos ressources naturelles relèvent du gouvernement fédéral.

Si la question du droit de propriété semble sans importance, je défie quiconque de s'imaginer ce que le premier ministre Bennett dirait si on l'informait que les ressources minières de sa province appartenaient au gouvernement fédéral. Peut-on s'imaginer ce que le premier ministre de l'Alberta M. Strom dirait si on lui annonçait que le pétrole et le gaz produits dans les puits de sa province appartiennent maintenant à Ottawa? Pouvez-vous concevoir la réaction de M. Smallwood si on lui disait que l'énergie produite par le gigantesque projet de Churchill Falls servirait à remplir les coffres fédéraux plutôt qu'à enrichir sa province appauvrie?

M. Bruce West, rédacteur du *Globe and Mail* de Toronto a souligné dernièrement que la participation directe du gouvernement fédéral dans l'exploration pétrolière dans l'Arctique par l'entremise du syndicat Panarctic lui donne accès aux ressources du Nord. Tout revenu provenant des ressources du grand Nord accuse une valeur spéciale aux

[Interprétation]

de nouvelles mines en exploitation au Yukon seulement ou sur le point d'être exploitées. On explore les régions arctiques du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest avec frénésie à la recherche de pétrole et de gaz et on est à la veille de faire d'autres grandes découvertes. Une pipe-line allant du nord au sud est à la veille d'être construite pour apporter ce pétrole vers les marchés du Sud. De plus, ce qui deviendra l'une de nos ressources les plus précieuses est notre vaste bassin hydrographique non pollué qui n'est pas encore développé et qui fait l'objet de concupiscence de tout le continent.

Où en sont les citoyens du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest dans cette affaire? Nous tenons de la bouche même du ministre fédéral chargé de nos affaires qui prétend que nos ressources naturelles appartiennent à tout le Canada. En termes constitutionnels, c'est une contradiction directe et garantie de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui stipule que les ressources naturelles des provinces appartiennent aux citoyens de cette province en premier lieu et seulement secondairement aux citoyens de la nation. Ce que MM. Laing et Chrétien ont voulu vraiment dire c'est que le droit de propriété aussi bien que la gestion de nos ressources naturelles relèvent du gouvernement fédéral.

Si la question du droit de propriété semble sans importance, je défie quiconque de s'imaginer ce que le premier ministre Bennett dirait si on l'informait que les ressources minières de sa province appartenaient au gouvernement fédéral. Peut-on s'imaginer ce que le premier ministre de l'Alberta M. Strom dirait si on lui annonçait que le pétrole et le gaz produits dans les puits de sa province appartiennent maintenant à Ottawa? Pouvez-vous concevoir la réaction de M. Smallwood si on lui disait que l'énergie produite par le gigantesque projet de Churchill Falls servirait à remplir les coffres fédéraux plutôt qu'à enrichir sa province appauvrie?

M. Bruce West, rédacteur du *Globe and Mail* de Toronto a souligné dernièrement que la participation directe du gouvernement fédéral dans l'exploration pétrolière dans l'Arctique par l'entremise du syndicat Panarctic lui donne accès aux ressources du Nord. Tout revenu provenant des ressources du grand Nord accuse une valeur spéciale aux



## [Text]

are not raised through direct taxation. This gives the Cabinet a far freer hand in spending these dollars than they would normally have if they were raised through any other form of taxation.

It is only in this context that the average person can appreciate what it means to the Yukon's constitutional aspirations to have our natural resources heritage stolen from us by official Ottawa dictates. It means that without the revenues from our natural resources we can never be self-supporting as the provinces are. Our natural resources are our life's blood because we have a resource-oriented economy. If we cannot claim our natural resources, then it is also certain that we can never make the claim to self-determination or self-government. We shall be doomed forever to the status of second-class citizenship, always begging the federal government for "handouts" on which to subsist, and always being underdeveloped because we shall not have the revenues on hand with which to develop our area. On a smaller scale our position will be similar to Canada's, always handing over control of our natural resources to outsiders in exchange for funds with which to develop our area, but losing more and more control over the area that we are developing because others are supplying the capital and they are demanding a bigger voice in the future. We would remain always an economic colony.

The Yukon's plight would be even worse than Canada's in terms of outside control. We would not only remain an economic vassal of the federal government but a constitutional orphan, forever incapable of self-government and robbed of even a semblance of self-determination. We would be denied the same basic rights of self-determination that the Charter of the United Nations guarantees to even the smallest and poorest of the emerging nations. If you think that statement is far-fetched, then I recommend that you read an article published in Canadian newspapers by a former Executive Assistant to the Commissioner of the Yukon, Mr. Dave Judd, who forecast that the future of the Yukon would not be in provincehood, or its present form, but a new federal state, directed, controlled and owned by Ottawa.

In closing, may I remind the Members of the honourable Committee on the Constitution of Canada, that in drafting their recommendations for a meaningful new Constitution for our nation, they give consideration for the case of the Yukon Territory within

## [Interpretation]

yeux du gouvernement fédéral pourvu qu'il ne soit pas prélevé par imposition directe. Cette situation donne au cabinet beaucoup plus de liberté dans la gestion de ces revenus que s'ils provenaient de toute autre forme d'imposition.

C'est seulement dans ce contexte que personne peut comprendre ce que signifie pour les aspirations constitutionnelles du Yukon d'avoir ses ressources naturelles prises par les autorités d'Ottawa. Cela signifie que si nous ne jouissons pas des revenus de nos ressources naturelles, nous ne pourrions jamais subvenir à nos propres besoins comme les autres provinces. Si nos ressources naturelles nous sont vitales parce que notre économie se fonde sur nos ressources. Si nous ne sommes pas maîtres de nos ressources naturelles nous ne pourrions jamais réclamer l'autodétermination ou l'autonomie. Nous serions condamnés à jamais à l'état de citoyens de deuxième classe devant toujours demander au gouvernement fédéral les fonds nécessaires à sa subsistance, nous ne pourrions jamais nous industrialiser manque de fonds pour le faire. D'autre part, notre position serait semblable à celle du Canada, c.-à-d. que nous devrions laisser la gestion de nos ressources naturelles à des étrangers en échange de capitaux qui nous permettront de développer notre région mais nous perdrons de plus en plus la mainmise sur la région que nous voulons développer parce que les fonds seraient fournis par d'autres qui demanderaient de plus en plus de pouvoir avec le temps. Nous serions toujours une colonie économique.

Le sort du Yukon serait pire que celui du Canada en ce qui concerne la gestion par les étrangers. Non seulement nous serions toujours un rafale économique du gouvernement fédéral mais nous serions un orphelin constitutionnel toujours incapable d'autonomie et privé d'un semblant d'autodétermination. Nous serions privés des droits fondamentaux d'autodétermination que la Charte des Nations Unies garantit aux plus petites et plus pauvres nations émergentes. Si vous croyez que j'exagère je recommande de lire un article publié dans la presse canadienne par l'ancien directeur adjoint du commissaire du Yukon, M. Dave Judd qui prédit que le Yukon ne deviendra une province mais un état fédéral dirigé, contrôlé, possédé par Ottawa.

En terminant, puis-je rappeler aux honorables membres du Comité de la Constitution du Canada qu'en rédigeant leurs recommandations pour une nouvelle Constitution ils prennent en considération la situation du Yukon aux fins de cette Constitution. Plus

[Tcte]

the Constitution. We are not interested in "going out" of Confederation; we want to get in. We want to be Canadians, with the same rights as all other Canadians. If we are to go upon any new Constitution with respect and honour, then it must be written to respect and honour us, the citizens of the Yukon.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Short. I have indication of three questioners and I will propose to leave it at that. I see that Mr. Allmand is putting up his hand, but really I think at this hour there is all either we or the audience can absorb, and I would ask you to bear with me in restricting it to Messrs. Hogarth, Hopkins and Osler. Mr. Hogarth.

**Mr. Hogarth:** Mr. Chairman, I might be wrong, but I have been under the impression that the government of the Yukon Territory, with the greatest respect to your views, is almost completely analogous to the government of a province with respect to those matters and things which were set out in Section 16 of the Yukon Act. That is to say, the Commissioner in Council, acting as if he were Lieutenant-Governor in Council, can proceed to legislate in the many numerous things that are set out in that particular Section. That is subject to a power of disallowance by Ottawa, and subject also to the administration of any such ordinances being under the direction of the Minister in Ottawa. It appears to me—and I speak with respect to your view—that in the fields the Yukon Territory has quite a bit of power. But as I stated before, and as I thought your member had previously said earlier, it is the field of natural resources and justice, and one or two other fields which are residual to the federal government, with which the Yukoners are most concerned.

**Mr. Nielsen:** You were not listening.

**Mr. Hogarth:** That may be so. I would be happy to be corrected on this. I am here to learn. In the light of what the Act says, where is the problem with respect to these matters in Section 16?

**Mr. Nielsen:** On a question of privilege, Mr. Chairman, what I said in Watson Lake was that the powers given by federal legislation—the Yukon Act—to the Commissioner in Council under Section 16 of the Act were analogous in all respects to those that the provinces have under the BNA Act, with the exception of only three very important exceptions. One is the field of justice. The second is natural resources, and the third is the most important for Yukoners, the most odious sec-

[Interprétation]

sommes désireux de faire partie de la Confédération, nous voulons devenir des Canadiens ayant les mêmes droits que tous les autres Canadiens. Si nous voulons respecter et honorer la nouvelle Constitution il faut qu'elle prescrive le respect et l'honneur des citoyens du Yukon.

**Le co-président (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Shortt. Il y a trois personnes qui désirent poser des questions et je vois que M. Allmand lève sa main mais vraiment nous n'avons le temps que pour trois personnes, MM. Hogarth, Hopkins et M. Osler. Monsieur Hogarth.

**M. Hogarth:** Monsieur le président, je fais peut-être erreur, mais j'avais l'impression que le gouvernement du Yukon, avec tout le respect que je vous dois, est presque analogue à un gouvernement provincial, en ce qui concerne les questions prescrites à l'article 16 de la loi sur le Yukon. C.-à-d. que le commissaire en conseil peut agir comme s'il était lieutenant-gouverneur en conseil et légiférer sur toutes les questions dont il est fait mention dans cet article, sous réserve de désapprobation par Ottawa et sujet à l'administration de toute ordonnance provenant du ministre fédéral. Il me semble, avec tout le respect que je vous dois, que dans ces domaines le Yukon a tout le pouvoir nécessaire. Mais comme nous l'avons déjà dit, c'est le domaine des ressources naturelles et de la justice et un ou deux autres domaines qui sont résiduels au gouvernement fédéral qui préoccupent le plus les citoyens du Yukon.

**M. Nielsen:** Vous n'avez pas bien écouté.

**M. Hogarth:** Peut-être, j'aimerais qu'on me corrige car je suis ici pour apprendre. A la lumière de la loi en ce qui concerne ces questions où se trouve le problème à l'article 16?

**M. Nielsen:** Sur une question de privilège, monsieur le président, ce que j'ai dit à Watson Lake c'est que les pouvoirs conférés par la loi fédérale dans la Loi sur le Yukon au commissaire en conseil en vertu de l'article 16 de la Loi étaient analogues en tout à ceux que les provinces ont en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sauf en ce qui concerne trois exceptions très importantes. Le domaine de la justice, celui des ressources naturelles et le troisième est le plus

[Text]

tion of the Yukon Act, Section 24, which prohibits the elected body from introducing any money measure. This is the key to the whole problem.

**Mr. Hogarth:** All right, but that, at the same time, protects them in many ways. Assuming that to be your position, there are only those three very important ones I had forgotten the third earlier—with which you are concerned.

You have the power of direct taxation. How much revenue is raised by direct taxation within the territory for territorial, municipal or local purposes? How much do you raise for subsection (r) of Section 16 for education?

**Mr. Nielsen:** Exactly what Ottawa tells us there is.

**Mr. Hogarth:** How much is that? That is what I want to know.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I understand that the Assistant Commissioner is in the audience. It may be that he would have those figures at his fingertips.

**Mr. Hogarth:** I am taking education. I want to know how much is raised by direct taxation for education within the Territory and how much is contributed by Ottawa. Here is one of the fields in which we can get the very accurate information.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** May I ask Mr. Hodgkinson to come forward? We understand that as a civil servant he is not responsible for policy, but perhaps he would be able to give us the factual information which is being requested.

**Mr. R. A. Hodgkinson (Assistant Commissioner, Executive, Yukon Territories):** The Revenue in 1969-70 is estimated at \$5.5 million. That is through liquor profits and taxation, the taxation that is allowed, the direct type of taxation.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Sir, could you speak just a little louder? I do not think I got that.

**Mr. Hodgkinson:** The revenue estimates for this year are \$5.5 million, which includes profits from liquor sales and other types of taxation that we are allowed to impose in the Territory. Recoveries under federal-territorial cost-shared programs are \$4.3 million, and the operating deficit—that is the money from Ottawa to make up the difference between expenditure and revenue—is \$4.9 million.

[Interpretation]

important pour les citoyens du Yukon, le plus odieux article de l'Acte sur le Yukon, l'article 24, qui interdit au corps des représentants d'adopter toute loi de finance. Voilà le noeud du problème.

**M. Hogarth:** Très bien, mais cela les protège de plusieurs façons. Par conséquent, il n'y a que ces trois points très importants qui vous inquiètent, j'avais oublié le troisième.

Vous avez droit à l'imposition directe. Combien prélevez-vous en imposition directe au Yukon au niveau territorial, municipal et local? Combien recevez-vous en vertu de l'alinéa r) de l'article 16 pour l'éducation?

**M. Nielsen:** Exactement ce qu'Ottawa nous dit.

**M. Hogarth:** C'est combien? C'est ce que je veux savoir.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que le commissaire adjoint est dans l'auditoire. Il aurait peut-être ces chiffres à sa disposition.

**M. Hogarth:** Il s'agit de l'éducation. Je veux savoir combien d'argent est prélevé en imposition directe pour l'éducation dans le territoire et combien Ottawa y contribue. Voilà le domaine où nous pouvons obtenir des renseignements très précis.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je demanderais à M. Hodgkinson de bien vouloir venir à l'avant. En sa qualité de fonctionnaire, il n'est pas responsable de la politique, mais peut-être qu'il pourrait nous donner le renseignement demandé.

**M. R. A. Hodgkinson (Commissaire adjoint du Yukon):** Le revenu pour l'année financière 1969-1970 est estimé à 5 millions et demi. Ces revenus proviennent de la vente des boissons et de l'impôt direct.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Auriez-vous l'obligeance de parler un peu plus fort, s'il vous plaît.

**M. Hodgkinson:** Le revenu pour cette année est de 5 millions et demi et comprend les profits de la vente des boissons et d'autres genres d'imposition qui sont permis dans les Territoires. Les recouvrements en vertu des régimes à frais partagés entre le gouvernement fédéral et le Yukon s'élèvent à 4 millions et un tiers. Le déficit de fonctionnement, c'est-à-dire l'argent qu'Ottawa octroie pour l'équilibre du budget s'élève à 4.9 millions de dollars.



[Trte]

**Mr. Hogarth:** That is for education.

**Mr. Hodgkinson:** Do you mean education expenditures?

**Mr. Hogarth:** Yes. What are the education expenditures?

**Mr. Hodgkinson:** That is \$4.8 million.

**Mr. Hogarth:** So the whole direct taxation field in the Yukon Territory just meets the educational cost with \$1.5 million to spare.

**A hon. Member:** This is distorting the whole...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, before we have any points of order—we have too many witnesses and too many speakers here at the moment. I think if there are any more questions to be directed to Mr. Hodgkinson while he is here, I will allow that, and then after he has sat down again we can proceed with other points.

**Mr. Hogarth:** Perhaps, Mr. Chairman, we could excuse Mr. Hodgkinson. I have a general proposition that I will put to the meeting.

**Mr. Nielsen:** Mr. Hodgkinson is here now, Mr. Chairman. I would like to ask him a question before he goes.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Certainly.

**Mr. Nielsen:** Do any of your figures, Mr. Hodgkinson, include any NTC revenues, NCC revenues, personal income taxes, corporate income taxes, or any other revenues accruing to the federal government?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Gibson, what is your point of order?

**Mr. Gibson:** My point of order is that Mr. Hogarth is in the middle of questioning and somehow Mr. Nielsen has edged in on him. I submit that Mr. Hogarth should be allowed to finish.

**Mr. Nielsen:** He smuggled a witness in here.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Gentlemen, order please. I cannot allow the point of order. I recognize that Mr. Hogarth basically has the floor, but we did call Mr. Hodgkinson up from the floor, which is a somewhat irregular procedure, and I think that since Mr. Nielsen had a question to ask him, we should allow that question. Mr. Hodgkinson, did you get the question Mr. Nielsen was asking?

[Interprétation]

**M. Hogarth:** Pour l'éducation.

**M. Hodgkinson:** Vous voulez dire les dépenses pour l'éducation?

**M. Hogarth:** Oui. Quelles sont les dépenses pour l'éducation?

**M. Hodgkinson:** 4.8 millions de dollars.

**M. Hogarth:** De sorte que l'imposition directe au Yukon couvre les dépenses en éducation avec un surplus de 1 million et demi.

**Une voix:** Cela déforme complètement...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, avant qu'il y ait des rappels au Règlement, permettez-moi de vous dire que nous avons trop de témoins et trop de questions en ce moment. S'il y a d'autres questions à poser à M. Hodgkinson pendant qu'il est ici je vais vous le permettre et ensuite nous procéderons aux autres points.

**M. Hogarth:** Nous pourrions peut-être permettre à M. Hodgkinson de reprendre sa place. J'ai une proposition générale à faire.

**M. Nielsen:** Pendant que M. Hodgkinson est ici, monsieur le président, j'aimerais lui poser une question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Certainement.

**M. Nielsen:** Est-ce que ces chiffres comprennent le revenu du NTC, du NCPC, les impôts du particulier ou des corporations ou tous les autres revenus qui doivent être perçus par le gouvernement fédéral?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gibson, vous voulez en rappeler au Règlement?

**M. Gibson:** J'en appelle au Règlement parce que M. Hogarth était en train de poser les questions et que M. Nielsen l'a interrompu. On devrait à M. Hogarth de terminer.

**M. Nielsen:** Il a introduit un témoin.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Messieurs, à l'ordre. Je ne puis accepter cet appel au Règlement. Je sais que M. Hogarth avait la parole mais nous avons demandé à M. Hodgkinson de s'avancer et pendant qu'il est ici M. Nielsen peut lui poser une question. Monsieur Hodgkinson, avez-vous compris la question de M. Nielsen?

[Text]

**Mr. Hodgkinson:** Yes, Mr. Chairman. Answering Mr. Nielsen's question, No, this does not include any of that revenue that he refers to unless there are grants in lieu of taxation in municipalities given—no, it would not be. This would be outside municipalities, so there would be no revenue from Crown corporations included in the \$5.5 million.

**Mr. Nielsen:** I see. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Hodgkinson. Mr. Hogarth, you may continue.

**Mr. Hogarth:** Mr. Shortt, on 13 May 1970...

**Mr. Shortt:** Do you mind if I go back to your question? I do not think I fully gave you an answer. I would like to answer your question as originally posed to me. I would like to give you some kind of an answer to it.

**Mr. Hogarth:** I was going to ask you another question which was in a more general vein, which, I think, will encompass it.

**Mr. Nielsen:** I think the witness should be allowed to answer.

**Mr. Hogarth:** I am trying to shorten the proceedings.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that the dialogue here is somewhat amicable between Mr. Hogarth and the witness, and I would propose to let them continue.

**Mr. Hogarth:** Thank you. Just hear this question, and answer both if you wish. On 13 May 1970 Jean Chretien said in the House of Commons on the second reading of Bill C-212—and this is the problem with which we are going to be faced. He said:

For the fiscal year 1970-71, the government of the Yukon Territory has budgeted for expenditures of approximately \$26 million, of which local revenues will meet slightly more than 20 per cent.

Is that accurate?

**Mr. Shortt:** No.

**Mr. Hogarth:** I see. How much more than 20 per cent are local revenues going to meet, that is to say, tax imposed under Section 16(a), direct taxation?

**Mr. Shortt:** If you had been listening to the presentation that was given tonight by Mr. Hudson, you would appreciate the problem I have, or anybody in the Yukon would have, in giving you a legitimate answer to your question.

[Interpretation]

**M. Hodgkinson:** Oui, monsieur le président. Pour répondre à M. Nielson, non, ces chiffres ne comprennent pas ces revenus à moins qu'il y ait subvention à la place d'impôt municipal. Cela serait à l'extérieur des municipalités, par conséquent il n'y aurait pas de revenus des sociétés de la Couronne qui serait compris dans les 5 millions et demi.

**M. Nielsen:** Très bien. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Hodgkinson. Vous pouvez continuer, monsieur Hogarth.

**M. Hogarth:** Monsieur Shortt, le 13 mai 1970...

**M. Shortt:** Puis-je revenir à votre question? Je ne crois pas y avoir répondu pleinement. J'aimerais répondre à votre question telle qu'elle était posée la première fois.

**M. Hogarth:** J'allais vous poser une autre question de caractère plus général et il l'engloberait.

**M. Nielsen:** Je crois que les témoins devraient avoir la permission de répondre.

**M. Hogarth:** J'essaie d'aller au plus court.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le dialogue est paisible entre M. Hogarth et le témoin et par conséquent je propose qu'on laisse continuer.

**M. Hogarth:** Merci. Écoutez cette question et répondez aux deux en même temps si vous le voulez. Le 13 mai 1970 Jean Chretien a dit à la Chambre des communes lors de la deuxième lecture du bill C-212 et voilà le problème auquel nous aurons à faire face. Il a dit:

Le gouvernement du Yukon pour l'année financière 1970-1971, a prévu dans son budget des dépenses d'environ 26 millions qui ne seront couvertes par ses revenus locaux que dans la mesure d'environ 20 p. 100. Est-ce exact?

**M. Shortt:** Non.

**M. Hogarth:** Très bien. De combien de 20 p. 100 seront les revenus locaux c.-à-d. les impôts prélevés en vertu de l'article 16(a) de la loi sur l'imposition directe?

**M. Shortt:** Si vous aviez entendu l'explication que M. Hudson a présenté ce soir vous comprendriez jusqu'à quel point il est difficile de répondre à votre question.

Tete]

**M. Hogarth:** You should have no problem in giving me an answer as to what direct taxation within the Territory will bring.

**M. Shortt:** What I was trying to say is that because of the manner in which the Government of Canada keeps its books and forces the Yukon Territory to keep its books, I probably could possibly give you an answer. What we have been trying to determine time and time again is exactly what you are saying. How much do we raise here in direct taxation?

I cannot tell you this, but I know that what Ottawa gives us back in the form of figures is totally inaccurate because they do not include such things as corporation taxes which are paid in direct revenue. Death duties—we raise these in direct taxation. I do not know how many other kinds, as Mr. Nielsen also said—revenues derived from Crown corporation and so forth. These are not included in the figures that we get back. This business about 20 per cent I know is totally inaccurate, because it certainly does not cover...

**M. Hogarth:** All right.

**M. Shortt:** Also it does not include fees that are imposed on mining companies, the oil and gas industry. In the oil business, the money that is put out in permits is not included, and then when we get figures back they are continually lumped together with those of the Northwest Territories. I am talking about DBS figures and so on.

For example, I opened a publication not too long ago saying that we in the Northwest Territories and the Yukon had a fishing industry of some \$15 million. You have almost no fishing industry in the Yukon. It is very, very minor. They have a very large one in the Northwest Territories. But because they lump them both together, it gives a very distorted picture.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hogarth, because your time has been somewhat interrupted, I will allow you to ask another question.

**M. Hogarth:** I know the members are anxious to proceed, but I just want to point out that I am not ignorant of the argument that there is a great deal of revenue that comes to the Government from the Yukon Territory that is outside the field of direct taxation within the Territory. We suffer the same situation with the CPR that they do in Manitoba and that you do with the Yukon White Pass Railway Company here. We all suffer from that. But

[Interprétation]

**M. Hogarth:** Vous devriez pouvoir me dire à quoi s'élèvera l'imposition directe au Yukon.

**M. Shortt:** A cause de la façon dont le gouvernement du Canada tient ses livres et oblige le Yukon à tenir les siens, personne ne peut répondre à votre question. Ce que nous avons essayé de déterminer à maintes reprises, c'est exactement ce que vous voulez savoir. Combien percevons-nous en imposition directe?

Je ne peux vous le dire, mais je sais que ce qu'Ottawa nous donne comme chiffres est totalement inexact parce que ces chiffres ne comprennent pas les impôts des sociétés qui sont prélevés comme revenu direct. Nous prélevons les droits de succession comme impôts directs. Je ne connais pas les autres sources comme le dit M. Nielson les revenus provenant des sociétés de la Couronne ou autre. Ces revenus ne sont pas compris dans les chiffres que nous recevons d'Ottawa. Je sais que ce chiffre de 20 p. 100 est tout à fait inexact parce qu'il ne comprend pas...

**M. Hogarth:** Très bien.

**M. Shortt:** Ces chiffres ne comprennent pas non plus les droits d'imposer aux compagnies minières ni à l'industrie de ressources. En ce qui concerne le pétrole, l'argent qui provient des permis n'est pas compris et les chiffres qu'on nous remet comprennent toujours ceux des Territoires du Nord-Ouest. Je parle des chiffres provenant du Bureau fédéral de la statistique, etc.

A titre d'exemple, j'ai ouvert une publication il n'y a pas longtemps qui disait que les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon avaient une industrie de pêche de quelque 15 millions de dollars. Il y a très peu de pêche au Yukon et il y en a beaucoup dans les Territoires du Nord-Ouest. Cette façon de présenter les chiffres déforme la réalité.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hogarth, je vais vous permettre de poser une autre question parce qu'on vous a interrompu.

**M. Hogarth:** Je tiens à souligner que je ne suis pas sans savoir qu'une grande partie des revenus qui revient au gouvernement fédéral du Yukon provient des domaines en dehors de l'imposition directe au sein du Territoire. Nous avons le même problème avec le Canadien Pacifique que vous avez au Manitoba avec le chemin de fer Yukon White Pass. Nous en souffrons tous. Ce que je voudrais savoir et je sais que vous ne pouvez me



[Text]

all I wanted to know is—and it appears that you cannot specifically tell me and I appreciate that you have not been given the information—what direct taxation within the Territory brings.

•2245

In any event, just to conclude my remarks, you say that Mr. Chrétien's suggestion that the \$26 million local revenues—that is to say, revenues imposed in the Yukon corporations and individuals—will meet slightly less than 20 per cent, is wrong.

**Mr. Shortt:** I would say totally inaccurate.

**Mr. Hogarth:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Hopkins?

**Mr. Hopkins:** Today, Mr. Chairman, at Watson Lake, the question of natural resources came up, and I believe it was mentioned up at Dawson City as well. I am interested in the witnesses' comments on this. Mr. Shortt, do I gather from your brief that you feel the Yukon should have control over its natural resources as a step towards provincial status?

**Mr. Shortt:** Eventually, of course, I think that control should be in the hands of the people who own them. But prior to that, I think we should have a clear statement as to who owns them.

We have had a statement to date telling us that the resources of the Yukon Territory and the Northwest Territories belong to the federal government. They called it the people of Canada which I take to mean the federal government. This is ownership we are talking about, not control. They are denying that Yukoners own their own natural resources, and we are the only place in Canada where this is done. Certainly no one would suggest that in a province without fear of getting shot. But in the Yukon, they seem to be able to get away with it.

As to control, at the outset, my personal opinion is this. I want immediately a clear statement from the federal government saying that the resources in the Yukon are ours; that they are being held in trust for us by the federal government. I would be quite prepared to allow the federal government to control them until such time as we are capable of taking over control and management of the resources ourselves. Until that time I would not argue about an interim period whereby the federal government controls resources.

[Interpretation]

répondre, c'est ce que rapporte l'imposition directe aux Territoires.

De toute façon, pour terminer mes remarques, vous considérez comme fausse l'affirmation de M. Chrétien que les recettes locales de \$26 millions provenant des impôts des sociétés et des particuliers et qui vaudraient à un peu moins de 20 p. 100.

**M. Shortt:** Je dirais très inexacte.

**M. Hogarth:** Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Hopkins?

**M. Hopkins:** Aujourd'hui, monsieur le président, à Watson Lake, on a soulevé la question des ressources naturelles, et je pense qu'on en avait déjà parlé à Dawson City. J'aimerais avoir les commentaires des témoins sur ce point. Monsieur Shortt, puis-je en déduire d'après votre mémoire que vous croyez que le Yukon devrait avoir le contrôle de ses ressources naturelles comme étape vers le statut provincial?

**M. Shortt:** Je crois que le contrôle devrait être exercé par ceux à qui elles appartiennent. Mais je crois qu'auparavant, il est nécessaire qu'on détermine très nettement à qui elles appartiennent.

On a déclaré jusqu'ici que les ressources du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest appartenaient au gouvernement fédéral. On a dit le peuple du Canada, ce qui revient à dire le gouvernement fédéral. Nous parlons de propriété et non de contrôle. On dénie que les habitants du Yukon sont propriétaires de leurs propres ressources naturelles, et c'est le seul endroit au Canada où une telle situation existe. On oserait jamais faire une telle affirmation dans une province sans peur de se faire tirer. Mais on semble pouvoir le faire au Yukon.

Quant au contrôle, mon opinion personnelle est la suivante. Je veux que le gouvernement fédéral déclare immédiatement et d'une façon très nette que les ressources du Yukon sont nôtres, et qu'il les détient en notre nom. Je serais prêt à permettre au gouvernement fédéral de contrôler nos ressources naturelles jusqu'à ce que nous soyons en mesure de le faire nous-mêmes. Je ne proposerai pas à une période de transition que le gouvernement fédéral contrôlerait ses ressources.

[Texte]

There is a historical precedent for this. All of the Western provinces went through this step—Manitoba, British Columbia, and so on and so forth. At no time was it denied that the actual ownership of their resources belonged to the people within the provinces or in their areas.

**Mr. Hopkins:** So what you are in fact saying is that you want the revenues from the natural resources to stay here in the Yukon?

**Mr. Shortt:** No, I did not say that. I want acknowledgement from the federal government that these resources belong to us and nobody else. I want the federal government to tell us that they are holding our natural resources in trust for us. I would like to see that a portion of those revenues be returned to us. But I want a recognizable thing. I want to know what the pie is worth and how much we are entitled to it.

I appreciate that the provinces hand over revenues from their natural resources to the federal government; and we all have a stake in the federal government so I do not disagree with supporting it. But I resent very much the fact that the federal government tells us that we do not own our own house, that we are living in it all right but that they are going to tell us how much we are to pay for rent. I resent that.

**Mr. Hopkins:** I might say that, in my own province, large sections of our forest resources have been doled out to American companies so we really, on these long-lease terms, have been stuck on it too.

But we have a choice, and I was rather appalled when I was on the way to Ottawa one night to hear a provincial minister denigrating the federal government for giving away the resources of Canada when this very situation exists in Ontario itself.

**Mr. Chairman,** I just want to say to Mr. Shortt that he has a very precise, factual brief here that has provoked a lot of thought in the minds of members. I would like to say to him as a newspaperman that we have got the feeling up here that there is a lot of resentment towards the East and I have been trying to get this on the record in each meeting that we have been at.

This is my own first trip north as it is for some members of this Committee but I hope that you will not hold your antagonism towards the establishment in Ottawa against the members who are here in a sincere effort to assist you. I want you to feel that we have come here in good faith, that we have been

[Interprétation]

Il y a un précédent. Toutes les provinces de l'Ouest ont passé par cette étape, le Manitoba, la Colombie-Britannique, et ainsi de suite. On a jamais nié que les ressources dans ces provinces appartenaient aux habitants de celles-ci.

**M. Hopkins:** Ce qui revient à dire que vous voulez que les recettes provenant de ces ressources naturelles restent au Yukon?

**M. Shortt:** Non, je n'ai rien dit de tel. Je veux que le gouvernement fédéral reconnaisse que ces ressources nous appartiennent et à personne d'autre. Je veux que le gouvernement fédéral nous dise qu'il détient nos ressources naturelles en notre nom. J'aimerais qu'une partie de ces recettes nous soit remise. Je veux connaître le montant de ces recettes et la partie à laquelle nous avons droit.

Je suis d'accord pour que les provinces remettent au gouvernement fédéral des recettes provenant de leurs ressources naturelles; nous avons tous une part dans le gouvernement fédéral et je ne m'oppose donc pas à l'appuyer. Mais je déteste que le gouvernement fédéral nous dise que nos propres maisons ne nous appartiennent pas, que nous pouvons vivre mais qu'il nous dira combien il nous en coûtera en loyer.

**M. Hopkins:** Je pourrais dire que, dans ma propre province, d'importants intérêts de nos ressources forestières ont été donnés petit à petit à des sociétés américaines et que nous nous retrouvons donc dans une situation semblable.

Toutefois, nous pouvions faire un choix, et j'ai été plutôt horrifié, en revenant un soir à Ottawa, d'entendre un ministre provincial dénigrer le gouvernement fédéral pour avoir vendu les ressources du Canada alors que la même situation existe en Ontario.

Monsieur le président, j'aimerais dire à M. Shortt qu'il nous a présenté un mémoire très précis et bien documenté qui a fait surgir beaucoup d'idées dans l'esprit des membres du Comité. J'aimerais lui dire en tant que journaliste que nous avons eu l'impression qu'il y avait ici beaucoup de ressentiment à l'égard de l'Est et j'ai essayé de le souligner à chaque séance.

C'est mon premier voyage dans le Nord, tout comme pour certains membres du Comité, mais j'espère que ce ressentiment que vous entretenez à l'égard de la bureaucratie d'Ottawa ne retombera pas sur les membres qui sont ici et qui font un effort sincère pour vous aider. J'aimerais que vous croyiez que

[Text]

very impressed by the evidence that has been placed before us and that I am glad that you are trying to get into Confederation. We hope that we will be able to assist you. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The final questioner will be Mr. Osler. After that, I will invite any final comments from the floor. Mr. Osler.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, at the risk of looking much more magnanimous than I am, I will pass because Mr. Hogarth and Mr. Hopkins have come all around the area that I had in mind, too.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Osler.

Would anyone like to comment on this sometimes lively exchange that you have seen? Yes?

**Mr. Rolf Hougen:** Very briefly, one point. A statement was made in connection with the \$26 million that the federal government spends in the Yukon currently. That includes funds that would normally be spent in all provinces of Canada such as for justice, police services and for many other government services, but when you start talking percentages like 20 per cent for television, it is really a distortion. I only want to make that point because so much of the information available is a distortion of the true facts of the financial relationship of the Yukon with Ottawa.

Touche, Ross, Bailey & Smart, if you are not aware, made a study of Yukon taxation in 1968, and this study, while it contains a good deal of conjecture because factual statistical information was not available, is a good base from which to start a discussion of this point.

One part of the report would indicate that the per capita taxes paid in the Yukon are greater than all provinces except Ontario and British Columbia. They further propose in this study that we can afford to pay additional taxes and, on the formula they recommend—and it has general acceptance in the civil service in Ottawa, from conversations I have had—would place us on the highest per capita tax base in all of Canada by an amount of \$106.

**Mr. Hogarth:** May we have a copy of that proposal?

**Mr. Shortt:** It would be available from the Department of Northern Affairs.

**An hon. Member:** It was tabled in the House.

[Interpretation]

nous sommes venus ici de bonne foi, que nous avons été très impressionnés par les témoignages que nous avons entendus et que je suis heureux de voir que vous essayez d'entrer dans la Confédération. J'espère que nous pourrions vous aider. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** M. Cerpo posera les dernières questions, après quoi j'inviterai le parquet à faire ses derniers commentaires. Monsieur Osler.

**M. Osler:** Monsieur le président, au risque de passer pour beaucoup plus magnanime que je ne le suis, je passerai par ce que M. Hogarth et M. Hopkins ont traité du domaine que j'avais en tête.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Osler.

Quelqu'un aurait-il des commentaires à faire sur les points dont on a parlé? Oui?

**M. Rolf Hougen:** On a fait une déclaration au sujet des \$26 millions que le gouvernement fédéral dépense au Yukon. Ce chiffre comprend des fonds qu'on dépenserait normalement dans toutes les provinces du Canada comme les services de justice, les services de police et de nombreux autres services gouvernementaux mais quand vous parlez de pourcentage comme 20 p. 100 pour la télévision, c'est vraiment une déformation. Je le dis simplement parce que beaucoup de renseignements disponibles sont une déformation des rapports financiers réels qui existent entre le Yukon et Ottawa.

Touche, Ross, Bailey & Smart, si vous ne savez pas, ont fait une étude de la fiscalité au Yukon en 1968, et cette étude, même si elle renferme de nombreuses conjonctures, prouve qu'il n'existait pas de données statistiques constituant une bonne base de discussion.

Le rapport indique que les impôts payés tant au Yukon sont plus élevés que dans toutes les provinces, sauf l'Ontario et la Colombie-Britannique. Il précise de plus que nous pouvons nous permettre de payer d'autres impôts et, suivant la formule qu'il recommande, qu'on s'accorderait à accepter à Ottawa d'après les conversations que j'ai eues avec la Fonction publique, nous nous trouverions à payer le plus d'impôts par habitant au Canada, en fait \$106 de plus.

**M. Hogarth:** Avez-vous une copie de cette proposition?

**M. Shortt:** Vous pourriez l'obtenir du ministère des Affaires du Nord.

**Une voix:** Elle a été déposée en Chambre.



[Tête]

**Mr. Shortt:** We are hopeful that this report, which is based on 1964-1965 available figures, will be updated shortly. That is really my only point—do not believe all these figures. The Minister gives a certain figure and it is correct in the context in which he gives it, I am sure; but you have to look beyond this.

Thank you very much.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

Are there any further comments from the floor? Yes?

**Mr. Bert Boyd:** On revenue, I think it is safe to say that approximately 30 per cent of the money earned in the Yukon by the working force, from the spring until fall, is by transient help. This transient help earned big wages—I am thinking of mining camps, miners.

I can name one camp in particular where there is not one Yukoner, and they have been there since early spring and they will be there until next spring. I can go on and name like this. Here is revenue earned in the Yukon—big money—which does not show in our figures whatsoever.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Are there any further comments from the floor? Yes?

**Mr. Tony Fekete:** I have lived in the Yukon Territory for 14 years. It was of great interest to listen to all the briefs in the Yukon presented to this Joint-Committee. However, I think there was one point missed by everybody from the Yukon Territory and I do not know if this Joint-Committee will take it into consideration.

There is a political and economic evolution taking place in Canada. Down in the area where this economic evolution is already visible—the recommendation of the Atlantic Provinces Economic Planning and Development Corporation, under the able leadership of Professor McKay, is that—and I presume the figures are correct—the Maritime Provinces unification be approved and that they will net approximately \$500 million to \$600 million as revenues saved by the simplification of administration.

On the northern concept, if we look forward to political evolution—we are a part though I presume that we are backward somewhat—there will be five economic areas or political economic areas created in the future in Canada as a political and economic necessity and a government necessity. I also suppose that, eventually, despite economic regions, the

[Interprétation]

**M. Shortt:** Nous espérons que ce rapport, qui est basé sur les chiffres de 1964-1965, serait mis à jour sous peu. C'est le seul point que je voulais souligner; ne croyez pas tous ces chiffres. Le ministre donne un certain chiffre et il est exact dans le contexte qu'il lui prête, j'en suis certain, mais vous devez aller plus loin.

Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci. Y a-t-il d'autres commentaires du parquet? Oui?

**M. Bert Boyd:** Quant aux recettes, je crois qu'il est exact de dire qu'environ 30 p. 100 de l'argent gagné au Yukon par la population active, du printemps jusqu'à l'automne, l'est par des travailleurs de passage. Ceux-ci gagnent beaucoup, et je pense aux sociétés minières et aux entreprises de forrage.

Je pourrais en nommer une en particulier qui ne compte parmi ces employés aucun habitant du Yukon, et elle s'y trouve depuis le début du printemps et y restera jusqu'au printemps prochain. Je pourrais en nommer d'autres. Ce sont des recettes élevées qui ne figurent aucunement dans nos chiffres.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Y a-t-il d'autres commentaires du parquet? Oui?

**M. Tony Fekete:** Je vis au Yukon depuis 14 ans. C'est avec grand intérêt que j'ai écouté tous les mémoires qui ont été présentés à ce Comité. Toutefois, je crois qu'on a oublié complètement de mentionner un point et je ne sais pas si ce Comité en tiendra compte.

Le Canada connaît actuellement une évolution politique et économique. Dans le domaine où cette évolution économique est déjà visible, la société de développement et de planification économique des provinces Atlantiques, sous la direction de M. McKay, recommande—et je suppose que les chiffres sont exacts—que l'unification des provinces maritimes soit approuvée et que la simplification de l'administration qui en résulterait entraînerait une économie nette d'environ 500 à 600 millions de dollars.

Dans le contexte du Nord, si nous envisageons une évolution politique, il y aura cinq régions économiques aux régions économiques politiques qui seront créées à l'avenir au Canada et qui résulteront d'une nécessité économique et politique et d'une nécessité gouvernementale. Je suppose également qu'éventuellement, en dépit des régions économiques,

## [Text]

economic development and economic maturity of this country, and the transportation and communication problems, are going to create three political economic areas in Canada, eventually two and, then, eventually one.

The problem is that if we create a province out of the Yukon Territory now—of which I am very much in favour—we are going to face a problem which we will face if we write a new Constitution: to unmake a new kingdom. It is very easy to create a kingdom but very difficult to unmake a king.

I know what serious problems the federal government will have to create a new Constitution for which they will try to expropriate the present policies in Canada, especially if we talk of Mr. Bennett or Mr. Robarts. This, in my opinion, the Constitution Committee should take into serious consideration.

This is my only remark, and I am speaking because I am, in a sense, a Canadian. I am going to be a Canadian; that is, a citizen. I have lived in three different countries. I studied their system of four or five political systems. I am looking into this room from the top while Canadians who were born in this country are looking only from within.

My suggestion is only this, that if we look forward to creating a new constitution for this country—and I think we have to create one—please take into consideration that political, economic evolution demands today not eleven provinces, or ten provinces, or nine provinces, but maybe not more than five or four provinces in Canada.

Thank you, gentlemen.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Fekete.

The hour does not permit us to have any discussion really on your very provocative statement but I think it is something that the Committee members will have to think about very seriously.

Are there any further comments from the floor?

Ladies and gentlemen, I would like in the process of concluding to thank a number of people: Mr. Shortt, our witness, who has given us a very interesting and incisive brief; Mr. R. A. Hodgkinson, Assistant Commissioner, who came up here during somewhat tumultuous circumstances and provided us with the factual information which we needed; and we are especially grateful to several gentlemen from the Department of Travel and Publicity of the Territorial Council, Mr. Harvey Dryden, Director, and Messrs.

## [Interpretation]

le développement économique et la maturité économique de ce pays et les problèmes de transport et des communications résultent en la création de trois régions économiques politiques au Canada, qui seront par la suite réduites à deux, et, enfin, une.

Si nous accordons au territoire du Yukon le statut de province, mesure que je favorise, nous serons aux prises avec un problème auquel nous ferons face si nous rédigeons une nouvelle constitution: défaire un nouveau royaume. Il est très facile de créer un royaume, mais très difficile d'en défaire un.

Je sais quel problème grave le gouvernement fédéral devrait résoudre en adoptant une nouvelle constitution pour laquelle il essaierait d'abandonner les politiques actuelles au Canada, surtout dans le cas de M. Bennett et de M. Robarts. Je crois que c'est un point que devrait étudier le Comité de la Constitution.

C'est ma seule observation, et j'en parle parce que, dans un certain sens, je suis un Canadien. Je le serai. J'ai vécu dans trois pays différents. J'ai étudié leurs systèmes politiques de quatre ou cinq systèmes politiques. Je regarde vos travaux de l'extérieur alors que les Canadiens qui sont nés dans ce pays les regardent de l'intérieur.

Si nous allons créer une nouvelle constitution pour ce pays, je crois qu'on doit le faire. Je demanderais au Comité de prendre en considération le fait que l'évolution politique et économique exige aujourd'hui non onze provinces, ou dix provinces, ou neuf provinces, mais peut-être pas plus de cinq ou quatre provinces au Canada.

Merci, messieurs.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci, monsieur Fekete.

Le temps ne nous permet pas d'engager une discussion sur votre déclaration, mais je crois que c'est un point auquel les membres du Comité devront penser très sérieusement.

Y a-t-il d'autres commentaires du public?

Mesdames et messieurs, j'aimerais en terminant remercier un certain nombre de gens: M. Shortt, notre témoin, qui nous a présenté un mémoire très intéressant. M. R. A. Hodgkinson, commissaire adjoint, qui est venu témoigner devant nous et nous a fourni des renseignements dont nous avions besoin, et nous sommes particulièrement reconnaissants à plusieurs personnalités du ministère du Tourisme et de la Publicité du Conseil territorial: M. Harvey Dryden, directeur, et messieurs Sullock et Bryan Martin, agents d'information.

[Tcte]

Mr. Sullock and Bryan Martin, Information Officers, who were of great assistance to us during our arrangements and during our actual stay here.

We may not be the best road show in the business but we are one of the longest. However, since we have to rise at six in the morning to catch a plane to Churchill and as our technicians will have to spend an hour taking down the equipment, I think that we cannot detain you here longer. Even if you want to stay, we do not.

**A hon. Member:** Speak for yourself.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** I would not like to leave you with that impression. We have very, very much enjoyed, in the human sense as well as in the business sense, our visit to the Yukon. We have learned an enormous amount. For most of us this has been our first trip north. We have learned a great deal about you, we have absorbed a great deal of your thinking and I think I can promise you, on behalf of the Committee, that it will have some effect, at least, and maybe a very considerable effect, on the ultimate product of the Committee in its final report.

Mr. Nielsen would like to say a final word to us before we conclude the meeting.

**Mr. Nielsen:** Mr. Chairman, members of the Senate and of the House of Commons, it is always nice to have the factual information presented to the Committee by one's constituent in order to bolster the representations that have been made over the years in the House of Commons.

Particularly I would like to extend to members of the Committee the thanks of the people of Dawson City, of Watson Lake, of Whitehorse and, generally, of the Yukon Territory for the Committee's having taken the time and the trouble to come to hear their views. We hope that you will be back again, and we, more than anything else, hope that the dialogue that you have heard in these past two days will result in something substantive in your final report to the House of Commons and to the Senate.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** The Committee is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

tion, qui nous ont grandement aidés au cours de notre visite et de notre séjour ici.

Comme nous devrons nous lever à 6 h. demain matin pour prendre l'avion qui nous conduira à Churchill et comme nos techniciens auront besoin d'une heure pour préparer le matériel, je crois que nous ne pouvons pas vous retenir plus longtemps. Même si vous le voulez, nous ne le voulons pas.

**Une voix:** Parlez pour vous-mêmes.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je ne voudrais pas vous laisser avec cette idée. Nous sommes grandement ravis de notre visite au Yukon. Nous avons beaucoup appris. Pour la plupart d'entre nous, c'était notre premier voyage dans le Nord. Nous avons beaucoup appris et je crois pouvoir vous promettre, au nom du Comité, que nous tiendrons certainement compte de vos opinions lors de la rédaction de notre rapport final.

Mr. Nielsen aimerait nous dire un dernier mot avant que nous partions.

**M. Nielsen:** Monsieur le président, messieurs les membres du Sénat et de la Chambre des communes, il est toujours intéressant de voir des résidents de sa propre circonscription présenter des renseignements très à point, ce qui renforce les présentations faites au cours des années à la Chambre des communes.

J'aimerais remercier les membres du Comité au nom des gens de Dawson City, de Whitehorse, de Watson Lake et, en général, du territoire du Yukon pour le temps et l'effort qu'ils ont mis à venir entendre leurs vues. Nous espérons que vous reviendrez et que les échanges qui ont eu lieu au cours de ces deux derniers jours se refléteront dans votre rapport final à la Chambre des communes et au Sénat.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La séance est levée jusqu'à convocation du président.





Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

of

THE SENATE

and of

THE HOUSE OF COMMONS

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

du

SÉNAT

et de

LA CHAMBRE DES COMMUNES

sur la

# CONSTITUTION OF CANADA      CONSTITUTION DU CANADA

Senator—Sénateur  
MAURICE LAMONTAGNE

*Joint Chairmen*

*Coprésidents*

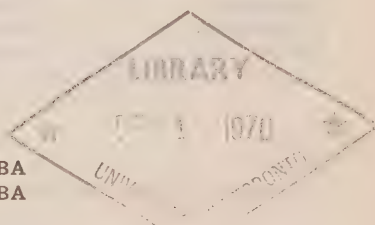
MARK MacGUIGAN  
M.P.—député

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 17**

CHURCHILL, MANITOBA  
CHURCHILL, MANITOBA



HURSDAY, SEPTEMBER 17, 1970

LE JEUDI 17 SEPTEMBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

*(See Minutes of Proceedings)*

*(Voir les procès-verbaux)*

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

Mr. Maurice Lamontagne  
Senator—Sénateur

Joint Chairmen

coprésidents

Mr. Mark MacGuigan  
M.P.—député

*Representing the Senate*

*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Langlois,

McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons*

*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Allmand,  
Asselin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,  
Fortin,

Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Marceau,  
McQuaid,  
Nielsen,

Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum—17)

*Les cogreffiers du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Patrick Savoie,  
Joint Clerks of the Committee.*



[Tet]

[Traduction]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

## PROCÈS-VERBAL

THURSDAY, September 17, 1970.

Le JEUDI 17 septembre 1970.

(21)

(21)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 7:50 p.m. in the Legion Hall, Churchill, Manitoba. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada se réunit à 7 h. 50 du soir au *Legion Hall*, de Churchill (Manitoba). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Members present:*

*Membres présents:*

*Representing the Senate:* Senator Ferguson—(1).

*Représentant le Sénat:* Le sénateur Ferguson.—(1).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler and Rowland—(13).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler et Rowland.—(13).

*Witnesses:* Mr. William Erickson, President of the Churchill Chamber of Commerce; Mr. William Strauss, Principal of the Duke of Edinburgh School; Mr. Frank McCallion and Mr. Phil Dickman.

*Témoins:* MM. William Erickson, président de la Chambre de commerce de Churchill; William Strauss, directeur de la *Duke of Edinburgh School*; Frank McCallion et Phil Dickman.

The Joint Chairman introduced Mr. Erickson who made a statement on his own behalf after which he was questioned.

Le coprésident présente M. Erickson, qui fait une déclaration en son nom propre, après quoi il est interrogé.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, the following made statements and comments from the floor: Mr. Frank Bilsky, Mr. Pete Booth, Mr. John Kristiansen, Mr. R. A. Creery and Mrs. Bernice McIver.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, les personnes suivantes prennent la parole: MM. Frank Bilsky, Pete Booth, John Kristiansen, R. A. Creery et M<sup>me</sup> Bernice McIver.

The questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

L'interrogatoire du témoin terminé, le coprésident le remercie et lui permet de se retirer.

The Joint Chairman introduced Mr. Strauss who made a statement and was questioned.

Le coprésident présente M. Strauss qui fait une déclaration et répond aux questions du Comité.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, the following made statements and comments from the floor: Mrs. Les Osland, Mr. Phil Dickman, Mr. Pete Booth and Mr. Ernest Lawton.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, les personnes suivantes prennent la parole: MM. Les Osland, Phil Dickman, Pete Booth et Ernest Lawton.

The questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. McCallion who made a statement and was questioned. Later, the questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Dickman who made a statement and was questioned.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Mr. McCallion and Mr. Booth made statements and comments from the floor.

Later, the questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman thanked the members of the audience for their participation and comments.

At 11:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

L'interrogatoire du témoin terminé, le coprésident le remercie et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. McCallion qui fait une déclaration et est interrogé. L'interrogatoire du témoin terminé, le coprésident le remercie et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. Dickman qui fait une déclaration et répond aux questions des membres.

Au cours de l'interrogatoire, et sur l'invitation du coprésident, MM. McCallion et Mr. Booth font des déclarations et qu'on leur fait des observations.

L'interrogatoire du témoin terminé, le coprésident le remercie et lui permet de se retirer.

Le coprésident remercie les membres de l'audience pour leur participation et de leurs remarques.

A 11 h. du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité,  
Michael B. Kirby,  
Joint Clerk of the Committee.*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, September 17, 1970

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 17 septembre 1970

140

The Chairman: The meeting will come to order.

Ladies and gentlemen, it is a pleasure for me to open here in Churchill a meeting of the Joint Senate and House of Commons Committee on the Constitution of Canada. You people in Churchill may feel that you are being invaded by outsiders at the moment, since I understand there are several other groups with here or in the process of coming.

Someone said to me beforehand that people in this area are the most examined people in the whole of Canada. We are not here tonight to examine you; we are here to examine with you what kind of country we should have in the future and, indeed, what kind of country we have now, because if we talk about the kind of country we have now we can better understand the kind that we want to have in the next few years.

This Committee is meeting here tonight just as if it were sitting in Ottawa. We have translation into the two official languages, we have a recording system, and after the meeting the words which are spoken here will be transcribed and published in the official minutes and proceedings of this Committee. So if you want to show your neighbours subsequently what you have said here tonight, you can do so. The only difference between this meeting and our meetings in Ottawa is that we have the pleasure of the attendance of such a large number of the public. Our meetings, typically, involve only one or two witnesses, when we have witnesses. Quite often we are discussing bills and do not have witnesses at all, but merely discussions among the members of the Committee.

We welcome you here. The purpose of our travelling around Canada—we have now been in many centers in Manitoba and the Yukon—is to get the views of our fellow

Le président: La séance est ouverte.

Mesdames et messieurs, j'ai le plaisir de déclarer ouverte cette séance à Churchill, séance du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Vous pouvez penser, vous, à Churchill, que vous êtes envahis par des personnes de l'extérieur en ce moment car je crois comprendre qu'il y a ici plusieurs autres groupes qui sont venus ou qui vont venir.

Quelqu'un m'a déclaré plus tôt que les gens habitant la région d'ici, faisaient l'objet de plus d'études que toutes les autres personnes au Canada. Nous ne sommes pas venus ici ce soir pour vous examiner; nous sommes venus ici pour examiner avec vous quel genre de pays nous voulons construire pour l'avenir et, en fait, pour examiner quel genre de pays nous avons à l'heure actuelle car ceci nous permettra de mieux comprendre le genre de pays que nous voulons avoir dans les quelques années à venir.

Le Comité se réunit ici ce soir tout comme il le fera à Ottawa. Nous avons nos services de traduction dans les deux langues officielles, nous avons un service d'enregistrement et après la séance les mots qui auront été prononcés ici seront transcrits et publiés dans les procès-verbaux et témoignages du présent Comité. Par conséquent, si vous voulez, par la suite, fournir à vos voisins le compte rendu de ce qui a été dit ici ce soir, vous pourrez le faire. La seule différence qui existe entre notre réunion ici et nos réunions à Ottawa c'est que nous avons ici le plaisir de recevoir parmi nous un si grand public. Nos séances, d'habitude, n'impliquent qu'un ou deux témoins lorsque nous avons des témoins. Bien souvent nous étudions des projets de loi, des bills, et nous n'avons aucun témoin; mais nous discutons simplement entre nous, entre les membres du Comité.

Nous vous souhaitons la bienvenue ici. L'objectif de notre voyage dans le Canada—nous nous sommes maintenant rendus dans beaucoup de centres du Manitoba et du



## [Text]

Canadians on proposals which may be made for the Constitution of Canada.

As a Parliamentary Committee we have certain rules, but I do not suppose that they will cause any particular trouble. The Chairman has to ensure that the discussion is relevant, and at times insist that Parliamentary language be used. With those several restrictions, you are free to speak as you wish, and we would encourage all of you to comment on things which are being said up here. We have several witnesses this evening. After they say their piece we will invite members of the Committee to ask questions and then invite you to ask questions of them or of us, or simply to make comments on what you feel about the subjects which are under discussion. This is an open meeting in the sense that we want to hear you, and we are not here just to have you hear us.

Before going on to the substance of the meeting I would just like to introduce to you the members of the Committee. My own name is Mark MacGuigan and I represent the riding of Windsor-Walkerville in the Province of Ontario. We have only one Senator remaining of the group that started with us. This is the last stop on our tour and the others have been called back by urgent business of various kinds. But we are very pleased that the Senator remaining is the Honourable Muriel Fergusson of Fredericton, New Brunswick.

We also have, representing the House of Commons, Mr. Warren Allmand from the riding of Notre-Dame-de-Grâce in the Province of Quebec; the Honourable Martial Asselin, from Charlevoix, Quebec; Mr. Andrew Brewin, Toronto, Greenwood; the Honourable Walter Dinsdale from Brandon-Souris, Manitoba; Mr. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, Ontario; Mr. Leonard Hopkins, Renfrew North in Ontario; Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island; Mr. E. B. Osler from Winnipeg South Centre; Mr. Douglas Rowland from Selkirk, Manitoba.

That is your lineup for tonight, ladies and gentlemen. As you come forward to the microphone I would like you to spell your last name so that we will have it exact in our record.

I now will sit down and conduct the business just as if we were in Ottawa, with the

## [Interpretation]

Yukon—est d'obtenir les opinions de nos frères canadiens pour savoir quelles propositions ils préconisent en ce qui a trait à la Constitution du Canada.

A titre de comité parlementaire, nous devons respecter certaines règles mais je ne crois pas que ceci nous gênera. Le président doit s'assurer que les discussions sont pertinentes, et, à certains moments, il insiste sur le fait que l'on se serve de termes parlementaires. Nonobstant ces restrictions, vous pouvez parler librement et nous vous encourageons tous à présenter vos commentaires au sujet de ce que nous dirons ici. Ce soir nous avons plusieurs témoins à entendre; après, nous inviterons les membres du Comité à poser des questions, puis nous vous inviterons à poser aussi vos questions ou simplement à présenter vos commentaires au sujet des questions qui seront à l'étude. Il s'agit ici d'une séance ouverte en ce sens que nous voulons que vous entendrez.

Avant d'en venir à l'essentiel de la réunion, je me permettrai simplement de vous présenter les membres du Comité. Je m'appelle Mark MacGuigan et je représente la circonscription de Windsor-Walkerville dans la province de l'Ontario. Il ne nous reste avec nous qu'un seul sénateur parmi tous ceux qui avaient commencé la tournée avec nous. Nous sommes arrivés à la dernière étape de notre voyage et les autres sénateurs ont été rappelés pour des raisons d'urgence de diverses sortes mais nous sommes très heureux de vous présenter l'honorable sénateur Muriel Fergusson de Fredericton, Nouveau-Brunswick.

Pour représenter la Chambre des communes nous avons aussi parmi nous M. Warren Allmand de la circonscription de Notre-Dame-de-Grâce dans la province de Québec; l'honorable Martial Asselin, de Charlevoix, Québec; M. Andrew Brewin, Toronto, Greenwood; l'honorable Walter Dinsdale, de la circonscription de Brandon-Souris, Manitoba; M. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, Ontario; M. Leonard Hopkins, Renfrew-Nord en Ontario; M. Georges Lachance de Lafontaine, province de Québec; M. Gilles Marceau, de Lapointe en la province de Québec; M. Melvin J. McQuaid de Cardigan, île du Prince-Édouard; M. E. B. Osler de Winnipeg-Sud-Centre; M. Douglas Rowland de Selkirk, Manitoba.

Et voilà toute la liste pour ce soir, mesdames et messieurs; au fur et à mesure que vous vous approcherez pour parler au microphone, j'aimerais que vous épeliez votre nom de famille afin que nous le consignions avec gratitude dans notre compte rendu.

Je vais donc m'asseoir et diriger la séance comme je le fais à Ottawa sauf que je voterai

[Tete]

exception that I would like to give you as many opportunities as you would like for participating in the discussion.

Our first witness tonight is Mr. William Erickson, President of the Chamber of Commerce in Churchill. I believe that Mr. Erickson is presenting a brief in his personal capacity rather than in a representative one for the Chamber of Commerce. In any event I welcome, and I now will turn the microphone over to him for his comments.

**M. William Erickson (Président, Chambre de Commerce de Churchill):** Thank you, Mr. Chairman.

First of all, in the absence of the Town Administrator for the local government district of Churchill I would like to welcome those gentlemen who came here tonight to give the people of this town an opportunity to express their views on a matter which is important to every Canadian, that of the Constitution.

• 200

I am presenting a brief here in no official capacity. However, I would like to state that I have become interested in the problems of Churchill and have accepted certain responsibilities in the Province of Manitoba. I am a Zone Director for the Manitoba Chambers of Commerce, I am a Director of the Hudson Bay Route Association, I am President of the local Chamber of Commerce and I belong to the local Volunteer Fire Brigade. I am a member of most of these organizations because I was initially asked to accept the responsibility and, having been asked to accept a responsibility, I have tried to play as large a role as I could within my own capabilities.

Because of these particular roles which I have tried to fulfill I have found myself directly involved in discussions over the problem of Churchill, which indeed have reached the stage of even considering the Constitution of Canada. With this in mind, I present the following brief.

I would like to add my welcome to that which already has been expressed. That such an august group of individuals should venture to our town is surely strong testimony to the 'grass roots' and democratic approach of the Joint Committee.

Such as people all over the country are concerned many persons here are concerned with the Constitution of Canada. Local concern or interest was brought to light in the winter and spring of 1969-70. The interest

[Interprétation]

vous fournir le plus d'occasions possible de vous permettre de participer à cette discussion.

Notre premier témoin ce soir est le président de la Chambre de commerce de Churchill, M. William Erickson. Je crois que M. Erickson veut nous présenter un mémoire à titre personnel plutôt qu'au nom de la Chambre de commerce. De toute façon, il est le bienvenu et je vais lui passer maintenant le microphone afin qu'il puisse présenter ses commentaires.

**M. William Erickson (président, Chambre de commerce de Churchill):** Merci, monsieur le président.

Tout d'abord, en l'absence de l'administrateur de la ville du gouvernement local du district de Churchill, je voudrais souhaiter la bienvenue à ces messieurs qui sont venus ce soir ici donner à cette ville la possibilité de faire connaître ses opinions sur une question qui touche chaque canadien, soit la question de la Constitution.

Je présente un mémoire ici à titre non officiel. J'indiquerai que je m'intéresse aux problèmes de Churchill et que j'ai accepté certaines responsabilités dans la province du Manitoba. Je suis directeur de zone pour les chambres de commerce du Manitoba, je suis directeur de l'Association de la route de la Baie d'Hudson, je suis président de la Chambre locale de commerce, et j'appartiens à la *Volunteer Fire Brigade* locale, soit la brigade des pompiers bénévoles. J'appartiens à ces organisations car à l'origine, on m'avait demandé d'en accepter la responsabilité et ayant assumé cette responsabilité j'ai voulu participer autant que je le pouvais.

Du fait de ces différentes responsabilités que j'ai essayé d'assumer, je me suis trouvé moi-même directement impliqué dans les discussions, les études concernant les problèmes de Churchill qui sont allés jusqu'à nous mener à l'étude de la Constitution du Canada. C'est donc dans cette optique, que je présente le mémoire qui suit.

Je voudrais aussi accueillir cet auguste groupe de personnes qui a bien voulu venir dans notre ville et dont la démarche nous prouve que le Comité mixte s'intéresse d'une façon concrète et démocratique au problème en cause.

De la même façon que les gens dans tout le pays s'intéressent au problème de la Constitution du Canada, nombreux sont ici ceux qui s'y intéressent aussi. Sur le plan local, cet intérêt a commencé à se révéler dans l'hiver

## [Text]

arose as a result of the consideration of solutions to a rather graphic but simple and basic problem. I cannot flush my toilet. I cannot flush my toilet because even though I live in the centre of a community of nearly 2,000 people there is a lack of sewer and water. There is no sewer and water because the federal government started several industries in the area without making provisions for proper town planning and financing. When a major industry is established in the town it is normal and wise to obtain agreements for the organized and proper provision of items such as sewer and water, streets, schools and even recreational facilities, in order to assure an orderly growth pattern and proper living conditions for the area.

In the case of the local industries in the area of Churchill which initially were all federal entities, such as the CNR, the Harbours Board, the military installations of Fort Churchill and the Navy base, and the Department of Transport facilities, no such provisions were made. Places where proper planning has been ensured are Chalk River and Deep River, Elliot Lake in Ontario and Thompson, and The Pas and Pinawa in Manitoba.

The town of Churchill is now faced with the piecemeal withdrawal of much of its industry. The Navy base has been closed down. The military presence in Fort Churchill was removed. Its successor, the Research Range, has been cut to approximately 25 per cent of its former strength. The Department of Public Works while not announcing an official withdrawal is slowly but surely declining in strength through natural attrition. Some of the slack has been taken up by yet another federal agency, the Regional Headquarters of the Keewatin District of the Northwest Territories. But this industry cannot be expected to last for more than a year or two. The net result of all these cut-backs is that the community must find new industry to take up the slack.

Now this task of finding new industries is one that many towns must face from time to time, and if the previous citizens, corporate or otherwise, have been good citizens and the

## [Interpretation]

et au printemps 1969-1970. Et cet intérêt a commencé à naître à la suite de l'étude de solutions à apporter à un problème plutôt toresque mais simple et fondamentale nature. Je ne puis faire fonctionner la chasse d'eau dans mes toilettes car, bien que je vive dans le centre d'une communauté de près de 2,000 personnes, il n'y a pas d'égout d'eau. Pourquoi n'y a-t-il pas d'égout, parce que le gouvernement fédéral a mené plusieurs industries dans une région sans avoir fait la planification municipale et le financement nécessaire. Lorsqu'une industrie importante est implantée dans une région, il est normal et sage d'obtenir des accords en vue d'organiser et de fournir d'une façon appropriée des installations telles que la canalisation d'égouts, l'eau, des rues, les écoles, même des installations de loisir afin d'assurer que la région se développera d'une façon ordonnée et dans des conditions appropriées de vie.

Dans le cas des industries locales dans la région de Churchill qui avaient été, à l'origine, toutes des créations du gouvernement fédéral tel que les Chemins de fer nationaux, le Conseil des ports nationaux, les installations militaires à Fort Churchill et la base de la Marine ainsi que les installations du ministère des Transports, aucune disposition de ce genre n'avait été prise. Si vous voulez des exemples où il y a eu planification appropriée, c'est à Chalk River et à Deep River, à Elliot Lake en Ontario et à Thompson, au Pas de Pinawa dans le Manitoba.

La ville de Churchill se trouve maintenant confrontée avec le problème du retrait progressif, parce qu'il a fait partie d'une grande partie de son industrie. La base de la Marine a été fermée. Les militaires se sont retirés de Fort Churchill. Le *Research Range*, chambre d'essai, qui a succédé aux militaires, a vu son installation à peu près réduite à 25 p. 100 de ce qu'il était. Le ministère des Travaux publics bien que n'annonçant officiellement son retrait diminue ses effectifs au fur et à mesure que son personnel passe à la retraite, ou se retire selon le processus naturel. Un peu de toutes ces pertes sont compensées par la venue d'un autre organisme fédéral, le siège régional du district de Keewatin des Territoires du Nord-Ouest. Mais on ne peut s'attendre à ce que cette industrie dure plus d'un an ou deux. Le résultat net de toutes ces réductions c'est que la communauté doit trouver de nouvelles industries qui prendront la relève.

Cette tâche qui consiste à trouver de nouvelles industries est celle à laquelle on doit faire face de nombreuses villes de temps en temps. Et en supposant que les citoyens,



Tête]

ederal and provincial governments have good after things properly the town might have a fighting chance. But consider the plight of a salesman for the town of Churchill trying to attract new industry to that town. This is a task which I as President of the Fort Churchill Chamber of Commerce have been personally involved in.

If we have a good salesman we may be able to convince someone that the market here is big enough for his product; or that the inflated freight rates we are a victim of will not drive his product out of the market, or that the extended season of high heating costs will not adversely affect his enterprise. But when we have convinced our prospective citizen that this is still the best place for him to locate, we must then figure out some pleasant way of telling him there is no sewer and no water for his home. We must tell him that he will have to hand-carry his sewage outside to a place in wind-chill conditions that may be more than 100 degrees below zero. How can we compete against the towns of the South for new industry under these conditions, conditions that evolved around government industry that is being constantly cut back.

For years the federal government has been asked to do something about the situation. For years the provincial government has been asked to do something about it. For years the federal government has argued that we were the responsibility of the province while the province has argued that we were a creation of the federal government. Then, if and when they each agree that 'yes, they do have some responsibility' comes the argument over how much. For years the provincial governments have argued that they would accept 10 or maybe 20 per cent of the responsibility and would ante-up 90 or 20 per cent of the funds necessary to solve our basic problems. The federal government would not agree. Now the provincial government has indicated that they will ante-up approximately 40 per cent of the cost of basic services. Agreement was to have been finalized more than a month ago and all we have to date is silence and the prospect of hand-carrying our sewage for another winter.

[Interprétation]

sociétés ou autres se soient montrés dans le passé de bons citoyens et que les gouvernements fédéral et provincial aient géré convenablement les affaires, la ville aura peut-être un peu de chance dans ce domaine. Mais veuillez vous pencher sur le sort peu enviable du vendeur de la ville de Churchill qui essaie d'attirer de nouvelles industries dans cette ville. Cette tâche, à titre de président de la Chambre de commerce de Fort Churchill, je dois moi aussi personnellement m'en occuper.

Si nous avons un bon vendeur nous pourrions peut-être convaincre quelqu'un du fait que le marché ici est suffisamment grand pour qu'il puisse y écouler son produit; ou que les taux de transport des marchandises ne sont pas trop élevés pour empêcher la vente de son produit sur le marché, ou que le coût élevé du chauffage pendant la saison froide prolongée ne va pas nuire à son entreprise. Puis quand nous avons convaincu ce citoyen éventuel qui cherche des débouchés que notre ville est toujours le meilleur endroit pour lui, il nous faut alors trouver quelques moyens agréables de lui faire savoir qu'il n'y a pas de système d'égoût ou d'eau pour sa maison. Mais nous devrons lui dire qu'il lui faudra transporter lui-même ses eaux usées dehors dans un puits dans des conditions de température très froides qui peuvent aller jusqu'à plus de 100 degrés sous zéro. Comment pouvons-nous entrer en concurrence avec les villes du Sud pour obtenir de nouvelles industries dans ces conditions, conditions qui dépendaient d'une industrie gouvernementale qui est en réduction constante.

Pendant des années, le gouvernement fédéral a été prié de faire quelque chose à ce sujet. Pendant des années on a demandé au gouvernement provincial de faire quelque chose. Pendant des années, le gouvernement fédéral a prétendu que nous tombions sous la responsabilité de la province alors que la province a prétendu que nous étions une réaction du gouvernement fédéral. Tous les deux ont accepté le principe qu'ils avaient une certaine responsabilité mais la question est de savoir jusqu'à quel point. Pendant des années, les gouvernements provinciaux ont prétendu qu'ils accepteraient les 10, ou peut-être 20 p. 100 de la responsabilité et qu'ils déboursaient 10 ou 20 p. 100 des fonds nécessaires pour résoudre les problèmes fondamentaux. Mais le gouvernement fédéral n'était pas d'accord avec ce point de vue. Maintenant, le gouvernement provincial a indiqué qu'il était prêt à déboursier environ 40 p. 100 du coût des services fondamentaux. Et l'accord devait être fait il y a plus d'un mois et nous n'en avons pas entendu parler et nous avons devant nous la perspective de nous occuper nous-mêmes de nos eaux usées pendant un autre hiver.

## [Text]

Churchill is not the only town caught in the quarrel over jurisdiction and responsibility between the senior governments. In Gimli and Rivers in southern Manitoba there are complaints about the practical problem of paying for schools built to accommodate a certain number of pupils based on a population determined in large part by the existence of a military base. When the federal government cuts back its presence a reduced population will be faced with paying for school facilities it will not even need anymore. Who is going to foot the bill?

In the case of Churchill the dilemma produced by years of inaction led some persons to consider a drastic and somewhat cumbersome but perfectly practical solution. The federal government accepts responsibility for the Northwest Territories. The northern part of this province 58 years ago was part of the Northwest Territories. We became part of the Province of Manitoba by boundary redefinition. We can again become part of the Northwest Territories by boundary redefinition. The object of this exercise in logistics lies in the fact that the question of who was going to accept the responsibility for solving the town's basic problems would then be solved.

According to the British North America Act, as passed in 1871, this boundary redefinition is quite legal. But this is sort of like using all the water in Hudson Bay just to flush one toilet. Surely there must be a less cumbersome method of solving such practical problems brought about by quarrels over jurisdiction and responsibility.

When a company or corporation has a dispute with its employees an independent mediator is often assigned the task of bringing the two parties together. When an accused person is on trial or in conflict with 'the people' a judge or a jury is appointed to help resolve the matter. When people play sports a referee is appointed. In recent months yet another example of third party mediation has evolved. When persons feel they have a just cause against bureaucracy or the courts, or business, an ombudsman can take up their case.

What this country needs are national ombudsmen who can be assigned the task of

## [Interpretation]

Churchill n'est pas la seule ville qui trouve victime de ces querelles de juridiction et de responsabilité entre les gouvernements principaux. A Gimli et à Rivers dans le sud du Manitoba, on se plaint du problème que de devoir acquitter le coût d'écoles construites en vue d'enseigner à un certain nombre d'élèves alors que la population dépend en grande partie de l'existence d'une base militaire. Alors que le gouvernement fédéral aura réduit ses effectifs et que cela laisse une population réduite qui devra acquitter le coût de ces installations scolaires dont elle n'aura même plus besoin. Qui acquittera la facture?

Dans le cas de Churchill, le dilemme produit par le nombre d'années pendant lesquelles aucune mesure n'a été prise, a conduit certaines personnes à envisager une solution radicale et quelque peu lourde mais parfaitement réalisable en pratique. Le gouvernement fédéral accepte d'assumer la responsabilité des Territoires du Nord-Ouest. La partie septentrionale de cette province faisait partie, il y a 58 ans, des Territoires du Nord-Ouest; nous sommes devenus une partie de la province du Manitoba lorsque l'on a redéfini les frontières. Nous pouvons redevenir une partie des Territoires du Nord-Ouest en redéfinissant les frontières. L'objet de cet objectif réside dans le fait que la question de savoir qui acceptera la responsabilité de résoudre les problèmes fondamentaux de la ville trouverait alors sa réponse.

En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tel qu'il a été adopté en 1871, cette redéfinition des frontières est tout à fait légale. Mais c'est comme si l'on se servait toute l'eau de la Baie d'Hudson simplement pour nettoyer une toilette. Il doit exister certainement une méthode moins lourde pour résoudre de tels problèmes pratiques qui ont été créés par des querelles de juridiction et de responsabilité.

Lorsqu'une société ou une corporation a un différend avec ses employés on nomme souvent un médiateur indépendant dont la tâche est de mettre les deux parties d'accord. Lorsqu'une personne est jugée ou se trouve en conflit avec «la nation», le gouvernement utilise un juge ou un jury est nommé afin d'aider à résoudre ce conflit. Lorsque les gens font des sports on nomme un arbitre. Ces derniers mois, nous avons eu un autre exemple de médiation de la part d'un tiers: lorsqu'une personne pense que sa cause est juste, qu'elle a été lésée par la bureaucratie ou par les tribunaux ou par les entreprises, un ombudsman peut prendre sa cause en main.

Notre pays devrait avoir des ombudsmen nationaux qui auraient pour mission de

[Texte]

promoting solutions to problems such as those just outlined, problems brought about by regional disparity or conflicts of responsibility between regions or between the federal and provincial governments. These problems are not the type of problems that normally would fall under existing law and therefore do not lend themselves to the courts.

Each ombudsmen might be chosen from the Senate by the province in question or perhaps by a neutral province. Perhaps a tribunal of ombudsmen might be set up with one member being chosen by the federal government, one being chosen by the province, region or town in question, and one being chosen by a neutral province. The neutral province could even be chosen by lot.

Such persons accepted by both parties would render a judgement as impartial as possible. This would then alleviate the need for people to search for an answer to their problems in the BNA Act so that in an effort to flush their toilet they would not have to disturb the Queen of England.

It is evident from the reports on the Constitutional Conference just held that perhaps it might be more desirable to deal with specifics that worry about choosing a whole new Constitution all at once. I would hope that the first specific would be repatriation of the Constitution. Then at least we could keep toilet-flushing a national rather than an international affair.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Erickson: Better yet, this great nation should set up the machinery for choice and direction of such national ombudsmen in order to solve such regional problems while they are still regional.

The Chairman: Thank you, Mr. Erickson. Several members of the Committee have shown a great interest in the subject of plumbing. I will allow these gentlemen to pose questions and then I will invite you from the floor to add your comments.

We do have another witness, gentlemen, who will speak on education powers, so we

[Interprétation]

mouvoir des solutions aux problèmes tels que ceux que nous venons d'indiquer, problèmes qui résultent des disparités régionales ou des conflits de responsabilités entre les régions ou entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Ces problèmes ne sont pas du genre de ceux qui normalement relèvent de la loi telle qu'elle existe actuellement et, par conséquent, ne sont pas de ceux que l'on peut porter devant les tribunaux.

On pourrait choisir ces ombudsmen dans le Sénat de la province en question ou peut-être ils pourraient être choisis par une province neutre. On pourrait peut-être établir un tribunal d'ombudsmen dont un des membres serait choisi par le gouvernement fédéral, un autre par la province, la région ou la ville en question et un autre par une province neutre. La province neutre pourrait même être désignée par tirage au sort.

Ces personnes acceptées par les deux partis pourraient rendre un jugement aussi impartial que possible. Ceci éviterait aux gens de prendre la peine de chercher les réponses à leurs problèmes dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et par conséquent éviterait que pour avoir des chasses d'eau dans leur toilette ils doivent déranger la reine d'Angleterre.

Il apparaît évident d'après les comptes rendus de la conférence constitutionnelle qui vient de se tenir qu'il vaut peut-être mieux s'occuper des questions en cause particulières plutôt que d'essayer de choisir d'un seul coup toute une nouvelle constitution. Mais j'oserais espérer que la première question spécifique que l'on étudierait serait celle du rapatriement de la constitution. Alors, tout au moins, nous pourrions laver notre linge sale chez nous et ne pas faire d'une question nationale une question internationale.

Des voix: Bravo! Bravo!

M. Erickson: Il faudrait, mieux encore, que notre grande nation établisse des rouages pour permettre le choix de cet ombudsman national ainsi que pour orienter son activité afin de résoudre les problèmes régionaux qui se posent comme ceux dont nous parlons afin que ceux-ci restent régionaux.

Le président: Merci, monsieur Erickson. Il y a sept membres du Comité qui se sont fortement intéressés au sujet de la plomberie. Je vais permettre à ces messieurs de poser leurs questions et puis je demanderai aux auditeurs d'ajouter leurs commentaires.

Nous avons un autre témoin, messieurs, qui parlera des pouvoirs en matière d'éduca-



[Text]

will have to budget out time a little bit to leave time for him to be questioned as well.

**Mr. Allmand:** Mr. Erickson, in your brief you stated that whereas the federal government was the principal employer—perhaps not the only employer but I got the impression that it was by far the greatest employer in Churchill—it has done nothing to provide the community with such basic services as plumbing and, I suppose, other city services. You said you felt there was something wrong about this because it was being done in the communities of Chalk River, Deep River and others. I presume therefore you feel, and maybe the people in Churchill feel, that if the federal government is going to be the principal employer here and bring in the Canadian National Railways, Department of Transport and many other things they have a responsibility also to make sure that the people who live here and work for them have these basic things in the town despite the fact that in many other cases it is the province's responsibility. Is that what you are saying?

**Mr. Erickson:** It is the province's responsibility in one respect. Quite often, as in the case of The Pas, nowadays when any industry moves into any town agreements almost always are reached. It is perhaps the responsibility of the province to ensure that the agreements are reached. The finances may come from the federal government, they may come from the provincial government, but in many cases most of these finances and most of the arrangements must be given consideration by the industry. INCO was not allowed to establish itself in Thompson until this sort of thing had been ironed out. It may be the province's responsibility to foot the bill, but in many cases the province is not able to do this and the federal government recognizes this.

In this particular case the federal government plays two roles: They have the role of the federal government, but they also have the role of the employer. Industries are not allowed to go hodge-podge into any area now and establish themselves unless proper provisions are made. Whether the federal or provincial government or the industry itself pays for it is not really the point. These provisions have to be made before any employer of a

[Interpretation]

tion. Par conséquent, il nous faudra étaler notre emploi du temps d'une façon stricte afin que l'on puisse le questionner aussi.

**M. Allmand:** Monsieur Erickson, dans votre mémoire vous avez déclaré que bien que le gouvernement fédéral ait constitué le principal employeur, peut-être pas l'employeur unique, mais j'ai eu l'impression que c'est de loin l'employeur le plus important à Churchill; il n'avait, d'autre part, rien fait pour fournir à la communauté des services fondamentaux comme ceux de la plomberie et j'en suppose, d'autres services municipaux. Vous avez dit que ceci n'était pas juste de quelque façon car ces services étaient fournis dans les communautés de Chalk River et de Deep River et d'autres. J'en déduis donc que vous pensez—et que peut-être les gens de Churchill pensent—que si le gouvernement fédéral constitue le principal employeur aussi, il doit faire venir les chemins de fer nationaux, le ministère des Transports et d'autres, qui ont la responsabilité de s'occuper aussi de s'assurer que les gens qui travaillent ici pour INCO reçoivent ces services fondamentaux dans la ville même si, dans bien d'autres cas, ce n'est pas relèver de la responsabilité de la province. Est-ce là ce que vous vouliez dire?

**M. Erickson:** La responsabilité de la province est engagée d'une certaine façon: souvent, comme dans le cas de Le Pas, des jours lorsqu'une industrie est implantée on arrive presque toujours à des accords sur le plan municipal. C'est peut-être la responsabilité de la province de s'assurer que ces accords sont passés. Le financement peut venir du gouvernement fédéral; il peut venir du gouvernement provincial, mais dans beaucoup de cas la plupart de ces financements et la plupart de ces accords doivent être pris en considération par l'industrie.

INCO n'a pas eu le droit de s'établir à Thompson avant que ces difficultés aient été aplanies. Il se peut que ce soit à la province de payer la facture, mais, dans beaucoup de cas, la province n'est pas en mesure de le faire et le gouvernement fédéral reconstruit cette situation.

Dans ce cas particulier, le gouvernement fédéral joue deux rôles: il a à jouer le rôle de gouvernement fédéral mais il lui faut aussi jouer le rôle d'employeur. On ne permet pas aux industries de se lancer n'importe comment dans une région de nos jours et de s'implanter sans que des dispositions appropriées aient été prises. La question n'est pas réellement de savoir si ce sera le gouvernement fédéral ou provincial ou si ce sera l'industrie.

[Trte]

are number of people is allowed to go ahead and establish in any community.

**Mr. Allmand:** Does the federal government through either the CNR, the Department of Transport, Harbours Board, or any of the other agencies they have here, pay anything to the local municipal authorities for the provision of roads, sewage and all that kind of thing?

**Mr. Erickson:** Yes, they do. They do give a grant in lieu of taxes. But the problem here is that is not enough, it is not based on the actual expenses of what has to be done in the town, and there is no interest—it is a very impersonal exercise. It is done, and to a certain moral extent they have perhaps paid their share in taxes, but in no way is this related to the actual needs and problems of the town, which must be solved. The federal government, other than allowing this money to go to the town, shows no direct interest in actually solving any problems that there might be in establishing whether or not this is so much money or not enough money or where the money is going to come from.

**Mr. Allmand:** You spoke about the possibility of a boundary redefinition which would put the town of Churchill in the Northwest Territories, and you pointed out that Churchill had at one time been in the Northwest Territories. Do you feel that Churchill is more of a northern city and perhaps belongs more naturally with the Northwest Territories than with Manitoba? Do you feel it might be better served and maybe has a more natural place with the Northwest Territories than with the southern province?

**Mr. Erickson:** I think it depends upon the way you look at it. In terms of past history of the town of Churchill, they feel they have nothing to lose. In the view of the Northwest Territories it probably would be a very good thing because they would then have a seaport, they would then not have to think about moving their administration from here, and it would make things very easy for them.

[Interprétation]

industrie qui paiera les frais; mais ces dispositions doivent être prises avant qu'un employeur garde à son service un grand nombre de personnes et le droit d'aller de l'avant et de s'implanter dans une communauté.

**M. Allmand:** Est-ce que le gouvernement fédéral—par l'intermédiaire des chemins de fer nationaux, du ministère des Transports, du Conseil des ports nationaux, ou de tout autre organisme dont il dispose—verse quel que chose aux autorités municipales locales pour l'établissement de routes, de systèmes d'égouts, etc.?

**M. Erickson:** Oui, il le fait. Le gouvernement fédéral fournit une subvention à la place des impôts mais le problème qui se pose ici c'est que celle-ci n'est pas suffisante; elle n'est pas basée sur les dépenses réelles en rapport avec ce qu'il faut établir dans la ville et il s'agit d'une mesure impersonnelle. On fournit cette subvention mais jusqu'à un certain point, au point de vue moral, la part d'impôt a peut-être été acquittée mais elle n'est pas en rapport avec les besoins effectifs et les problèmes posés à notre ville et qui doivent être résolus. Le gouvernement fédéral, nonobstant le fait qu'il permet que cet argent soit versé à la ville, ne s'occupe aucunement de résoudre directement, en fait, les problèmes qui peuvent se poser quant à savoir s'il y a trop d'argent fourni ou pas assez d'argent fourni ou quant à savoir d'où l'argent va provenir.

**M. Allmand:** Vous avez parlé de la possibilité de redéfinir la frontière ce qui mettrait la ville de Churchill dans les Territoires du Nord-Ouest et vous avez indiqué que Churchill avait, à une époque donnée, appartenu aux Territoires du Nord-Ouest. Est-ce que vous croyez que Churchill serait plutôt une ville septentrionale et qu'elle appartiendrait peut-être plus, dans le point de vue naturel, aux Territoires du Nord-Ouest qu'au Manitoba? Est-ce que vous pensez qu'elle serait mieux servie par les Territoires du Nord-Ouest que par la province du sud et qu'elle trouverait plus naturellement sa place au sein des Territoires du Nord-Ouest?

**M. Erickson:** Je crois que cela dépend du point de vue où l'on se place. En ce qui concerne l'histoire, les antécédents, la ville de Churchill pense qu'elle n'a rien à perdre. Dans l'optique des Territoires du Nord-Ouest il est probable que ceci constituerait une bonne mesure car alors ces derniers possèderaient un port de mer et qu'ils n'auraient pas à changer leur administration d'ici et que ceci faciliterait les choses pour eux.

## [Text]

The one thing that is most obvious and yet has been ignored over so many years by all governments that were provincial, no matter what their political affiliation—there is some indication that possibly the present administration is going to do something about it, but to date nothing has happened—is that certainly the greatest potential of all for Churchill lies in the Province of Manitoba and what the location of Churchill can do for that province. The only thing is that to date the province, by and large, has ignored it. They have passed up one of the greatest advantageous potentialities that any province has had. We would be of more use, without a doubt, to Manitoba than we would be to anybody else. But the fact that we have potential for Manitoba or that we would be more naturally a part of the Northwest Territories, does not really solve our problem until either the province recognizes the fact and promotes the potential or we join the Northwest Territories, solve our problems, and are promoted in this fashion.

To say that we would be better off with the Territories, I do not really know. I could give you a lot of good reasons for going to the Northwest Territories but I could also give you a lot of good reasons for staying with the province and, personally, I never have taken a stand one way or the other.

## • 2020

If you want to know why we should stay in the province, I can give you lots of good reasons for staying in the province. If you want to know why we should join the Northwest Territories, I can give you lots of good reasons why we should join the Northwest Territories. However, I hope I never have to make that choice. I have only been here for five years. Some people have been here for 10, 15 and 20 years and they are getting a bit impatient with waiting. I have maintained that we should give the present administration a bit of a fighting chance because they are a new administration. The other administrations had lots of opportunities, but we cannot be expected to go on for years giving them that much of a chance. Our quarrel is not with any political party. It is with the provincial government—as well as the federal government—not with any political entity. Thank you, Mr. Chairman.

## [Interpretation]

Ce qui est fort évident et qui pourtant a été ignoré pendant tant d'années par tous les gouvernements qu'ils soient provinciaux ou fédéraux, c'est le fait que pour Churchill les possibilités les plus grandes au point de vue potentiel se trouvent dans la province du Manitoba et qu'on a ignoré jusqu'ici ce que Churchill pouvait faire pour cette province. Jusqu'à présent, dans son ensemble, la province a ignoré l'importance de Churchill. Il n'y a pas de doute que nous serions plus utiles au Manitoba qu'à n'importe quelle autre province. Mais le fait que nous ne présentons pas l'importance en puissance pour le Manitoba, que nous pourrions plus naturellement constituer une partie des Territoires du Nord-Ouest, ne sert, en fait, pas à résoudre notre problème à moins que la province reconnaisse ce fait et ne mette en valeur notre potentiel ou à moins que le fait de nous joindre aux Territoires du Nord-Ouest ne résolve nos problèmes et assure notre mise en valeur.

Dire que notre situation serait meilleure si nous nous joignons aux Territoires, je ne le sais rien. Je pourrais avancer bien des raisons en faveur de cette mesure qui nous inclinerait aux Territoires du Nord-Ouest mais je pourrais aussi vous présenter bien des bonnes raisons en faveur de la solution qui consiste à rester avec la province et, personnellement, je n'ai aucunement pris parti dans l'un ou dans l'autre.

Pourquoi rester dans cette province? Je vous donnerai tous les arguments qui militent en faveur de cette décision. Je puis aussi vous donner les raisons qui militent pour le fait de rejoindre les Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, j'espère que je n'aurai jamais à faire ce choix. J'habite ici depuis 5 ans alors que certains, riches d'impatience, y ont mis 10 ans, et même 20 ans de leur vie. Par ailleurs, je soutiens qu'il faut permettre à l'administration actuelle de faire ses preuves car elle vient d'être mise sur pied. Les autres administrations ont eu d'innombrables occasions favorables, mais il ne faut pas abuser de notre patience. Nous ne nous en prenons pas à un parti politique mais bien au gouvernement provincial et au gouvernement fédéral. Merci beaucoup, monsieur le président.



Tcte]

**Mr. Allmand:** Thank you, Mr. Erickson.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Ladies and gentlemen, I already have some indication of contributions from the floor, so I think I will just call several more questioners from here before I go down there and then we will finish the questions from up here after the Mr. Osler is next.

**Mr. Osler:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to compliment our witness, Mr. Erickson, on a well thought out and underlyingly serious but thankfully amusing brief. I was going to ask if you could expand a bit on your ideas about ombudsmen, but after listening to Mr. Allmand's line of questioning I would first like to ask if Mr. Erickson really believes that Churchill is more important to the Province of Manitoba than it is to the Prairies that lie somewhat west of Manitoba. I think of this because the railroad route to Churchill is such a long and indirect one and in the latter part of it it is so obviously designed to feed from Saskatchewan. I wonder about that aspect of it.

The second aspect I wonder about is that the distinctive thing, and probably the reason for the beginning of Churchill, is that it is a port. We hear an awful lot about shipping grain out of Churchill, but it seems to me that unless we can find some way of reaching large populations with incoming cargoes that we are only talking about half of the problem. I wonder if anybody here has ever suggested to the federal government that they should make every effort to make an arrangement with the United States whereby they can ship stuff through in bond to the more populated areas, allowing Churchill to then become a port for the large population in the United States to south of us.

**Mr. Erickson:** I will answer your second question first. I do not know if representations have been made to the federal government, but certainly this is an opportunity to do so. However, the province will have to think big. It means that you will have to forget about the present rail line and put in a straight through double rail line that can handle cargoes and then you will have to go out and sell yourself to the central United States—and there is a fantastic market there—and this is a tremendous opportunity which this province has not recognized to date. The trans-shipment of bonded materials is a wide-open market. It is something I have considered myself, and if I had had the shekels I would have gone into it already. However, as far as the province is concerned, to be of value to

[Interprétation]

**M. Allmand:** Merci beaucoup, monsieur Erickson.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Mesdames et messieurs, comme la discussion est très vivante, j'inviterai plusieurs autres interrogeurs à prendre la parole. M. Osler est le suivant.

**M. Osler:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je tiens à féliciter M. Erickson de ses nobles pensées et des idées sérieuses exprimées dans son amusant mémoire. Pourrait-il cependant nous donner des précisions au sujet de ces ombudsmen. Par ailleurs, je vais d'abord démontrer à M. Erickson s'il croit réellement que Churchill est plus important à la province du Manitoba qu'il ne l'est aux Prairies situées quelque peu à l'ouest du Manitoba. Comme chacun sait, la voie ferrée se dirigeant vers Churchill est fort longue et indirecte et est conçue de toute évidence pour s'alimenter en Saskatchewan.

En second lieu, la raison qui a probablement milité en faveur de la création de Churchill est sans doute qu'il s'agit d'un port. On parle beaucoup de l'expédition des grains hors de Churchill mais, à mon avis, à moins de rejoindre les grandes populations qui envoient leurs cargaisons, nous ne faisons que parler de la moitié du problème. A-t-on jamais proposé au gouvernement fédéral de faire un arrangement avec les États-Unis en vertu duquel ils peuvent expédier des marchandises en entrepôt dans les régions les plus denses? Churchill deviendra alors un port au service de la grande population américaine, nos voisins du sud.

**M. Erickson:** Je vais d'abord répondre à votre seconde question. J'ignore si l'on a fait des représentations au gouvernement fédéral, mais c'est certainement le moment ou jamais où on doit le faire. En revanche, il faudra que la province ait des horizons fort étendus. Il nous faudra dire adieu à la présente contre-aiguille et mettre sur pied une espèce de toit double capable de pourvoir aux cargaisons. Il faudra veiller ensuite à vendre soi-même ces marchandises aux États-Unis car il s'agit d'un marché extraordinaire d'une occasion unique qui n'a pas été connue par la province. Le transport des marchandises entreposées constitue un marché ouvert. Il s'agit d'un domaine qui me fascine et qui m'aurait entraîné si j'avais eu les sous pour prendre cette initiative. Par ailleurs, si la province

## [Text]

the province, the province could do it but it would have to think big. It would have to think in terms of extending the port season; it would have to think in terms of a decent railway, which would have to be a double line, or perhaps hovercraft transportation would be simpler—this is another alternative that has been mentioned—or perhaps it could all be done through air cargo.

This is an excellent opportunity. This is one of these things that a go-ahead province should go ahead and do. It may be that the Province of Manitoba just does not have the dollars to do it, but historically this province has shown very little aptitude towards investment in the future in thinking big. Just recently they have shown some indication of this; in cases such as the Nelson Power Development and pulp and paper enterprise at The Pas. They have to think big. Unfortunately, I am afraid the province is just getting into the frame of mind where it must realize that things have to be done on a grandiose scale, especially in this day and age, and this is one thing that should be done.

To tie all this into your first question, are we of more use to the West than we are to the South—yes, we are, as long as we think in terms of gain, but I think the days of grain are probably limited. Manitoba is trying to become an industrial province. Mines are opening up all over the place, largely through private enterprise. This is where the province has to think in terms of the entire province. For example, this town has more tourist potential than any other town that I know of in Saskatchewan, Ontario or Manitoba—certainly more than any other town in Manitoba. The beauty of this is not that Winnipeg will say, "We will lose all our tourist business to Churchill". The beauty of this is that if anybody spends a dollar in Churchill they will have to spend money all the way through the province to get here and the whole province benefits. When a person comes into Winnipeg from the East and then goes out to the West he stays for one or two days. When he comes up here he has to spend three or four days, and if the province would think in terms of itself as a whole and promote this end of it, it would just make straight business sense. If you own a store and you put all the products that you think a person is going to buy right at the front of the store and you put the things that you do not think he will buy at the back of the store, he will come into the front of the store and buy what is there and then leave. If you put the things he needs at the back and the things he does not need at the front, he will have to go to the back and he will pick up what he does not need along the way. This

## [Interpretation]

voulait profiter d'une telle initiative, il lui faudrait avoir des perspectives constructives étendues. Il lui faudrait prolonger la saison portuaire; il lui faudrait songer à créer un chemin de fer qui se tienne muni d'une double voie et peut-être à un mode de transport par aéroglisseur, ce qui serait simple ou encore un mode de transport par cargaison aérienne.

Il s'agit d'une occasion excellente que doit pas refuser une province en pleine évolution. Il se peut fort bien que la province du Manitoba ne dispose pas des fonds pour prendre cette initiative mais comme chacun sait la jeunesse du Manitoba indique clairement que cette province n'a pas l'habitude de voir les choses en grand. Récemment, cette province a fait preuve du contraire pour ce qui est de la *Nelson Power Development* et l'entreprise des pâtes et papier à The Pas. Malheureusement, cette province vient à peine de se rendre compte qu'elle doit avoir des visions grandioses, particulièrement dans cette ère contemporaine.

Vous vouliez savoir si nous étions plus utiles à nos voisins de l'Ouest qu'à ceux du Sud. Je vous répondrai par l'affirmative nous envisageons la question sur l'angle des gains. Mais les jours des grains sont probablement comptés. Le Manitoba se veut une province industrielle. On assiste à l'ouverture de mines un peu partout dans la province grâce à l'entreprise privée. Il faut que la province envisage le bien-être de toute la collectivité. En effet, il y a plus de touristes à Churchill que dans aucune autre ville de Saskatchewan, de l'Ontario ou du Manitoba. Ce qui rend l'argument fascinant n'est pas que Winnipeg perde son commerce par le tourisme pour faire profiter Churchill mais bien que les dollars dépensés à Churchill supposent qu'on d'abord dépensé de l'argent dans toute la province avant de rejoindre cet endroit, ce qui crée des bénéfices pour l'ensemble de la province. Il faut que la province ait une conception globale des affaires qui doivent s'étendre dans toute la province. Si vous êtes propriétaire d'un magasin, vous devez disposer vos produits pour que le consommateur achète tout ce dont il a besoin, de même que ce qu'il n'a pas besoin.

...way the province should think about  
conting its entire self.

**M. Osler:** Mr. Chairman, these are very interesting and well thought out remarks. At this point they seem to relate more to the province than they do the federal government. Is it not true, though, that the federal government could assist by improving navigation aids and other things on the route into Churchill?

**M. Erickson:** Certainly they could, and during the last three seasons ships have come into the bay which were damaged by ice, while between five to seven icebreakers sit on the St. Lawrence fully manned all year around doing nothing for about eight months of the year. One or two icebreakers go up to the Strait and the rest of them sit there, while they say we cannot run ships through Hudson Bay because we have ice.

**M. Osler:** Would it amuse you to know that the Maritimers speak very much the same way? They do not need icebreakers and they resent the government spending the money on icebreakers in the St. Lawrence. They have open ports.

**M. Erickson:** I think they should spend money on icebreakers in the St. Lawrence but they are sitting around for seven or eight months of the year doing nothing they could do this easily be up here.

**M. Osler:** Yes. In the season when they are not needed in the St. Lawrence they could be working here.

**M. Erickson:** Naturally. They are not needed in the St. Lawrence in May and June and that is when we need them here.

**M. Osler:** So that you have no fight with the St. Lawrence; it is just a case of rationalizing the equipment.

**M. Erickson:** Making better use of it.

**M. Osler:** Right. So, there are areas in which the federal government could help more. Can you tell me how you think you could better get your message across to the federal government?

**M. Erickson:** Very simply. Through a national ombudsman. I started working last winter on the problems of Churchill and I went to representatives of the federal organizations who were supposed to be working on the problems of Churchill and they said, "My

[Interprétation]

**M. Osler:** Monsieur le président, voilà bien de sages commentaires qui retiennent notre plus vif intérêt. Ils semblent toutefois se rapprocher davantage à la province qu'au gouvernement fédéral. N'est-il pas vrai que ce dernier pourrait contribuer à l'amélioration des valises sur la route de Churchill?

**M. Erickson:** Il ne fait aucun doute qu'il pourrait le faire. Au cours des trois dernières saisons, des bateaux qui étaient entrés dans la Baie ont été endommagés par la glace quand nous avons de cinq à sept brise-glaces équipés l'année durant sur le Saint-Laurent et qui ne font absolument rien huit mois sur douze. Quelques rares brise-glaces se rendent dans les détroits alors que nous refusons de piloter les bateaux dans la baie d'Hudson à cause précisément de la glace dangereuse.

**M. Osler:** Vous trouverez sans doute amusant que les gens des Maritimes emploient le même langage? D'après eux, ils n'ont pas besoin de brise-glaces et ils voient d'un mauvais œil les sommes consacrées par le gouvernement à la mise sur pied de glaciers sur le Saint-Laurent. Ils ont des ports ouverts.

**M. Erickson:** A mon avis, on doit consacrer les sommes aux brise-glaces sur le Saint-Laurent mais si l'on ne s'en sert pas pour huit mois sur douze je ne vois pas pourquoi on ne les ferait pas venir ici.

**M. Osler:** Oui, précisément. Durant la saison où l'on n'en a pas besoin sur le Saint-Laurent, ils pourraient nous être utiles ici.

**M. Erickson:** Naturellement. On ne s'en sert pas sur le Saint-Laurent au mois de mai et juin et nous en avons besoin ici.

**M. Osler:** Vous n'avez donc pas besoin de vous battre avec le Saint-Laurent; il s'agit tout simplement de vous organiser.

**M. Erickson:** Il faut faire un meilleur usage de l'équipement.

**M. Osler:** Oui, précisément. Le gouvernement fédéral pourrait donc se rendre utile dans certains domaines. Quelle serait d'après vous la meilleure façon de faire entendre raison au gouvernement fédéral?

**M. Erickson:** Il s'agit d'une méthode pure et simple. Il s'agit de créer un ombudsman National. L'hiver dernier, je me suis penché sur les problèmes de Churchill et je me suis adressé aux représentants des organismes fédéraux qui étaient sensés y trouver des solu-



*[Text]*

God, the provincial government is talking to us. This is the first time it has ever happened." The people in the provincial government said the same thing. They said, "Do not rock the boat, the federal government is talking to us. I think we have got it this time." This has gone on for all these years. If two local baseball teams play one does not even think of having an amateur game without appointing a referee. When two hockey teams play you appoint a referee. When you run into problems between unions and companies you appoint a referee. When you run into problems between two nations you appoint a referee. A committee is chosen to oversee the problem.

**Mr. Osler:** May I suggest at this point, Mr. Chairman, to the witness that if you have a referee—this is the thing that worries me about this and I think it is a germ of a great idea—and the referee comes down hard in favour of either province or the Town of Churchill or the federal government, as the case may be, so what? What happens then? It is not like a game where people are watching and they will lynch the referee if he does not see that his decision is carried out, or something like that. It could still be shelved and pigeonholed as it might be without an ombudsman.

**Mr. Erickson:** No, I do not think so, and I think the best example is the case of the postal strike which we just had. When one mediator was not able to do the job or was unable to carry on, another one was immediately appointed. He at least could say that this or that party is not co-operating and if these parties are bargaining in good faith they will say fine, you are responsible, you can say how much of this responsibility is the federal government's and how much is the provincial government's and we will get it over and done with. However, in cases of regional disparity or towns that are faced with problems like this there is no present setup; there is nobody to oversee it. The provincial government may or may not be in favour of co-operating with the federal government, and vice versa, and they butt into each other. If we have very capable men who are very interested and honestly interested in solving the problem, occasionally the problem does get solved, and apparently ours—so we have been told—is going to be solved, but it has taken years and years and years where, if an ombudsman or a referee had been appointed and he said, "All right, find out what the problem is here and bring these

*[Interpretation]*

tions. Or, voilà la chose étrange qu'ils m'ont dite: «Mon Dieu! le gouvernement provincial s'adresse à nous; c'est bien la première fois que ce phénomène se produit.» Le gouvernement provincial raisonna de la même façon comme chacun sait. Lorsqu'il y a deux équipes de baseball local personne ne songerait à nommer un arbitre. Nous employons la même formule lorsque surgissent des conflits entre les syndicats et les sociétés. On en fait autant quand deux nations se tiraillent. On choisit un comité qui a une vision globale du problème.

**M. Osler:** Monsieur le président, si l'on adopte cette formule, l'arbitre nous présentera les arguments qui militent en faveur d'une décision dans une province ou dans la ville de Churchill voire même au gouvernement fédéral. Que se passe-t-il à leur corrélation? Les gens là-bas n'ont-ils pas l'arbitre s'ils ne prennent pas les mesures qui s'imposent par suite d'une décision? La présence de l'absence d'un ombudsman peut très bien régler la question au rancart.

**M. Erickson:** Non, je ne le crois pas. Rappelons-nous-en à la grève des postes qui a eu lieu. Lorsqu'un médiateur manque de compétence, on en nomme immédiatement un autre. Étant au-dessus de tout parti politique, il pouvait juger de la coopération d'un parti politique. Or, si les négociations se faisaient de bonne foi, les partis s'en rendaient à lui en qui ils avaient tous confiance. Vous n'aviez qu'à établir la responsabilité du gouvernement fédéral, puis celle du gouvernement provincial et le tour était joué. Toutefois, dans des cas de disparité régionale, nous n'avons pas constitué d'équipe qui peut régler le problème d'en haut. Le gouvernement provincial peut militer en faveur d'une coopération avec le gouvernement fédéral, et vice versa; c'est alors qu'ils peuvent se heurter l'un à l'autre. Si l'on confie les difficultés à des hommes intéressés et honnêtes, ces questions seront tranchées, soyez-en assurés. Or, j'ai peur, que nous allons trouver une solution à notre problème alors que depuis des années nous sommes complètement impuissants devant lui. Si un ombudsman ou un arbitre est nommé, il s'arrangera pour que soit tranchée la difficulté et plongera les parties en cause en pleine négociation. Il y aura mai-

[Texte]

[Interprétation]

paties together and let us get this thing settled", then they have somebody they can trust.

nant une personne en qui on peut avoir confiance.

**Mr. Osler:** May I have another moment, Mr. Chairman?

**M. Osler:** Une autre question, monsieur le président?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I was just going to ask you to conclude, Mr. Osler, but if you can make your question very brief I will let you ask it.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** J'allais vous demander de terminer, monsieur Osler, mais vous pouvez poser une brève question si vous le voulez bien.

**Mr. Osler:** I am still on the matter of the ombudsman. At this point it appears to me to be idealistic. I can tell you what appears to me to be the true story as I see it. It may not be the entire story by any means of this renewed interest in Churchill, and I think I can say it because I think it is nonpolitical. When the balloon went up on this rocket rage reduction last fall the provincial government said that they were sending representatives down to speak with the federal government and would all Manitoba members, regardless of party, meet with them on an apertain day. We have Manitoba members from several parties here. Mr. Rowland was not in Parliament at that time but had he been I am sure he would have been among us. Your own member of Parliament was certainly there. I am on a different party than he is. We all met and we talked with the provincial government and federal representatives came in and as Manitobans we made a solid front that we were damn well interested in the federal government dusting off these plans which they said were not being dusted off, they said they were being considered, and getting down to them and they guaranteed all of us that when these plans were finalized—they they gave us a date when they thought they would be finalized—they would then go to the provincial government and enter into serious discussion with them. It struck me at that point in time—God knows why—that for once we had a little political muscle because we all acted together as Manitobans and there did not seem to be any antithesis between political and federal politicians. We were all fighting for the same thing. I am wondering if the ombudsman, without being backed by political muscle, would accomplish any more than is being accomplished?

**M. Osler:** J'en suis toujours à notre ombudsman. Au point où nous en sommes, ce personnage me semble traduire un idéal. J'aimerais vous montrer l'aspect pratique de la question précisément parce qu'il s'agit d'un sujet qui parle de la politique. Au moment de la réduction rapide et marquée de l'automne dernier, le gouvernement provincial déclarait qu'il envoyait des représentants pour s'entretenir avec les autorités du gouvernement fédéral et il invitait tous les députés du Manitoba, quel que soit leur parti, à participer à cette réunion. Nous avons parmi nous des députés du Manitoba qui appartiennent à des partis politiques différents. A ce moment-là, M. Rowland n'était pas des nôtres parce qu'il n'était pas encore député. Bref, nous sommes entrés pour parler avec le gouvernement provincial et les représentants fédéraux. Nous, les Manitobains, avons fermement invité le gouvernement fédéral à redonner vie au régime même sur lequel reposait une épaisse poussière. Le gouvernement fédéral nous a promis de faire une étude sérieuse de la question et nous a donné la garantie que ces régimes auraient bientôt leur caractère définitif; on nous a même donné la date approximative de cette décision. A ce moment-là, le gouvernement fédéral entama des pourparlers avec le gouvernement provincial. Grâce à cette réunion, nous avons fait l'expérience de l'unité puissante entre les politiciens. En effet, il n'y avait aucune opposition ou antithèse entre les politiciens fédéraux et provinciaux. C'est à la même cause que nous travaillons tous. Je me pose donc la question suivante: sans avoir une forte politique qui l'appuierait, un ombudsman pourrait-il faire plus que ce qui est déjà fait?

**Mr. Erickson:** Probably not in this case at this point in time, at the point of last winter. As, this was the impression I got. They both felt that they were getting co-operation. However, this problem has dragged on for years and years and years, and there is now going to be the problem of Rivers and Gimli. Who is going to accept the responsibility? You

**M. Erickson:** Peut-être que non dans le cas qui nous concerne. L'hiver dernier, les deux groupes avaient la nette impression qu'ils obtenaient la collaboration qu'ils visaient. Toutefois, ce problème a traîné pendant des années et nous devons maintenant faire face au problème des fleuves. Qui va en assumer la responsabilité? Il ne faut pas oublier les ques-

## [Text]

have these questions of regional disparity and they are cropping up left, right and centre for one reason or another. The idea came to me originally that if you had a region that had a problem would it not be nice if some member of the Senate came along or was appointed and said, "All right, I am going to represent you, not in a political sense but I am going to represent your problem and I am going to work on it". This is a little altruistic.

**Mr. Osler:** Senators are always altruistic.

**Mr. Erickson:** As we only have one Senator now I will not make any comment on that. It is true that mediators do not always solve the problems and sometimes they are not more efficient, but by and large they are and this is recognized throughout our history. When you have a problem you get a neutral party to bring the opposing factions together. I do not say that they necessarily want to oppose each other but they represent different interests, and when you stop to think about it this is one area where a region has a problem and they are not represented as a region.

In some cases the federal government or the provincial government will go to bat for them, but it is somebody going to bat for them and they always have to worry about their relationship with the other party. We need somebody representing that party who has no obligations to either side. He does not have to worry about whether he is going to weaken himself politically at home or in his riding or in his province. All he has to worry about is this problem and his loyalty is to that problem.

**Mr. Osler:** Would you...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler, you have already had 15 minutes and I do not think I can allow you any further time. Mr. Rowland.

**Mr. Osler:** All right.

**Mr. Rowland:** Mr. Chairman, I will be surprised if I get through this without Mr. Osler raising a point of privilege or a point of order to get that last question in. I approach the whole thing with trepidation.

**Mr. Osler:** I will probably ask it anyway.

**Mr. Rowland:** There are a number of items in the witness' brief which are of interest to me. I would like to begin by pursuing the line that Mr. Osler was last pursuing; that is, the national ombudsman idea that was contained in the brief, since this would seem to have the

## [Interpretation]

tions de disparité régionale qui surgissent dans tout le pays. Ne serait-il pas merveilleux qu'un sénateur représente notre problème auprès du sénat, non pas en tant que politicien, mais simplement par altruisme.

**M. Osler:** Les sénateurs sont toujours charitables.

**M. Erickson:** Il ne fait aucun doute que les médiateurs ne résolvent pas toujours les difficultés. En revanche, l'histoire a reconnu prouvé que les médiateurs sont très efficaces la plupart du temps. Quand surgit une difficulté, il est heureux qu'un parti mette les adversaires en présence l'un de l'autre. Je ne dis pas qu'ils sont nécessairement des antagonistes mais ils représentent certainement des points de vue différents.

Les gouvernements fédéral et provinciaux leur viendront parfois en aide mais ils doivent toujours craindre les réactions de l'autre parti. Il nous faut un personnage qui représente ce parti mais qui n'ait aucune obligation d'un côté ou de l'autre. Cet ombudsman ne doit pas à se préoccuper de son personnage politique dans sa circonscription ou dans sa province. Il n'a vraiment qu'une seule allégeance qui consiste à régler la situation.

**M. Osler:** Voudriez-vous...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler, vous avez déjà parlé pendant 15 minutes et je ne puis pas prolonger votre temps de parole Monsieur Rowland.

**M. Osler:** C'est convenu.

**M. Rowland:** Monsieur le président, j'en serais fort surpris si je pouvais poser ma question sans que M. Osler soulève une question de privilège ou un rappel au règlement. Je vous avoue que j'ai un peu le trac.

**M. Osler:** Je procéderai ainsi de toute façon.

**M. Rowland:** Le mémoire du témoin comporte un certain nombre de détails fort intéressants. J'aimerais bien continuer l'argumentation de M. Osler. Je fais allusion à l'ombudsman national dont il est question dans ce mémoire puisque ce concept effleure



[Trte]

not immediate implications for the constitution, which is our immediate concern. I would first like to ask you whether you envisage the ombudsman as being a position enshrined in the constitution, something ad hoc or something which is created by an act of Parliament of Canada. Which of those three positions do you take?

**r. Erickson:** I do not think there would be an necessity to actually enshrine it in the constitution if it could be achieved through the other two methods that you mentioned. The problem is that I am not sure how much deal the constitution goes into, but there is certainly no reason that the constitution could not deal with cases of regional disparity. If you stop to think about it, most of the problems that the governments are faced with today are problems of regional disparity or problems where, even in the case of pollution, it rings about regional disparity.

**Mr. Rowland:** No, I have no quarrel with this.

**Mr. Erickson:** No. I am not sure that...

**Mr. Rowland:** I was just trying to determine whether or not you saw it as a position which would be stated in the constitution or something which could be accomplished equally well through normal legislative means.

**Mr. Erickson:** Possibly it could be accomplished equally well through normal constitutional means.

**Mr. Rowland:** If I may go on from there, Mr. Chairman, do you see the ombudsman as being an arbitrator between provincial and federal governments in cases of disputes over jurisdiction or in cases of inaction resulting from uncertainty about jurisdiction? If an ombudsman were seized with a case do you consider his decision as being binding upon the federal and provincial governments or do you see his role as being one of a detached objective person making a recommendation which would then be put before the public and you would leave it to public opinion to influence the governments to act in an appropriate manner?

●2040

**Mr. Erickson:** I would think that either approach would be better than what we have today which is essentially nothing in the way of a mediator. However, I would think it would be binding because there are many cases of committees that are appointed which make recommendations and these are only tabled and never followed through. I think it could be made binding.

[Interprétation]

directement sur la Constitution qui nous préoccupe à l'heure actuelle. Envisagez-vous la position de l'ombudsman dans le cadre de la constitution? Est-ce un poste créé en vertu d'une loi du Parlement du Canada? S'agirait-il d'un ombudsman ad hoc?

**M. Erickson:** Je ne crois pas qu'il faille le faire entrer dans le cadre de la constitution si l'on pouvait se servir des deux autres méthodes dont vous venez de faire mention. J'ignore jusqu'à quel point la constitution entre dans les détails mais il n'y a aucune raison qui puisse empêcher la constitution de trouver une solution au cas de disparité régionale. Comme chacun sait, la plupart des difficultés auxquelles doivent faire face les gouvernements se centrent autour de la disparité régionale; même la pollution entraîne les disparités régionales.

**M. Rowland:** Je n'en disconviens pas.

**M. Erickson:** J'en suis persuadé...

**M. Rowland:** Je tenais à savoir si ce poste serait institué dans le cadre de la constitution ou grâce à des moyens législatifs normaux.

**M. Erickson:** On pourrait créer ce poste en se servant des méthodes constitutionnelles normales.

**M. Rowland:** Monsieur le président, l'ombudsman arbitrerait-il les querelles fédérales-provinciales au sujet des questions de compétence ou de l'inaction résultant des compétences non précisées? Estimez-vous qu'il pourrait imposer sa décision aux gouvernements fédéral et provinciaux? Or, se peut-il que son rôle se limite aux recommandations qu'il présenterait à la population en agissant en tant que personnage objectif et détaché? Laisserait-on à l'opinion publique le soin d'influencer le gouvernement pour qu'il prenne les mesures qui s'imposent.

**M. Erickson:** Je pense qu'une manière d'aborder le problème ou une autre serait meilleure que ce que nous avons aujourd'hui et qui est essentiellement l'absence d'un médiateur. Toutefois, je pense que cela devrait être lié, parce qu'il y a de nombreux cas où des comités sont nommés, qui font des recommandations, et celles-ci sont seulement proposées et jamais poursuivies. Je pense qu'on devrait rendre le caractère obligatoire.

**[Text]**

**Mr. Rowland:** Right, well if it were made binding then it would have some implications to the allocation and exercise of powers under the Constitution and in that case I can see a difficulty arising in terms of who appoints the ombudsman. How would the ombudsman be appointed, by joint action by the federal and provincial or would you go back to your panel idea?

**Mr. Erickson:** I would initially evolve the idea of an ombudsman presumably in the case of Churchill's plight. I do not see any reason why the ombudsman could not be chosen from the Senate, preferably from a neutral province. In cases that were very important, very far reaching, then I suppose it might be wise to have a tribunal and the only logical thing you could do then would be to have a two-to-one vote final decision. You would have to give the federal government an opportunity to appoint one in the province and the tie-breaker, I would think, would be chosen from a neutral province. It seems to me the only practical way because certainly there is always the question of somebody saying, well we do not quite trust this mediator.

**Mr. Rowland:** I think that would be a very real problem if there were only one.

**Mr. Erickson:** I do not see how it would because every time you have a hockey game you have a referee. Sure, there is some griping about it, but the job gets done.

**Mr. Rowland:** That is true, but if you were talking for example, about The Pas where the province and the federal government are spending about \$10 million, who pays that \$10 million is a big question. If the referee is appointed by the federal government, the provincial government may very likely not have as much confidence in his objectivity. I can appreciate your problems in going on from there. I am just trying, for the record, to outline some of the problems associated with your idea. It has been suggested by a number of people coming before this Committee who...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland, you are going off on a different line at the moment and...

**[Interpretation]**

**M. Rowland:** Très bien, si on le rend obligatoire, alors il y aurait quelque implication quant à l'allocation et à l'exercice du pouvoir en vertu de la Constitution et dans ce cas je vois qu'une difficulté surgit en ce qui concerne la personne qui doit nommer l'ombudsman. Comment l'ombudsman sera-t-il nommé par action conjointe du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial ou est-ce que nous retournerions à votre idée de groupe d'étude?

**M. Erickson:** J'ai eu originellement l'idée d'un ombudsman dans le cas de la situation de Churchill. Je ne vois pas de raison particulière pour laquelle on ne choisirait pas un ombudsman parmi les sénateurs, de préférence d'une province neutre. Dans des cas qui étaient très importants, qui avaient des conséquences très longues échéances, alors je suppose qu'il pourrait être sage d'avoir un tribunal et la seule chose logique qu'on pourrait faire serait d'avoir une décision finale par vote de 2 à 1. Vous devriez donner au gouvernement fédéral la possibilité de nommer une personne dans la province tandis que le troisième membre, le médiateur, pense, serait choisi d'une province neutre. Ceci me semble être la seule manière pratique, parce que il y a certainement toujours la question de ce que une personne dise de vous. Eh bien, nous n'avons pas une confiance totale dans ce médiateur.

**M. Rowland:** Je pense que cela serait un problème très réel s'il y en avait seulement un.

**M. Erickson:** Je ne vois pas comment cela serait un problème, parce que chaque fois que vous avez un jeu de hockey, vous avez un arbitre. A vrai dire, cela provoque une certaine pression, mais le travail est fait.

**M. Rowland:** C'est vrai, mais si vous parlez par exemple de The Pas, où la province et le gouvernement fédéral dépensent environ \$10 millions, il est important de savoir qui paie les \$10 millions. Si l'arbitre est nommé par le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial peut selon toute vraisemblance n'avoir pas beaucoup de confiance dans son objectivité. Je peux apprécier vos problèmes en ce point. J'essaie juste, pour les dossiers, de souligner quelques-uns des problèmes qui ont rapport avec votre idée. Cela a été suggéré par un certain nombre de gens qui ont témoigné devant ce Comité qui...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland, vous vous écarterez sur une ligne différente en ce moment et...

[Trte]

**Mr. Rowland:** No, it is on the same line Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I just wanted to say there is a gentleman on the floor who has just informed me he has to leave shortly and would like to say a few words. I wonder if I could just interrupt you to let him speak and then we will come back to you in a moment.

**Mr. Rowland:** Sure.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Would you like to come up or would you like to speak from there? Did you want to make a more formal presentation?

**Witness:** Yes, just for about five minutes...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** We already have a witness up here. I do not think...

**Witness:** I will wait until he is finished.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Could I just have some indication as to your time pressure because if we wait until this witness is finished, it might be some considerable time yet. If you wanted to speak from the floor on this subject...

**Witness:** No, I can go and come back again.

**Senator Fergusson:** Perhaps the witness would permit the...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, I think perhaps that may be the best solution because it will take us, I would guess, about another half hour to finish this witness.

**Witness:** Thank you.

**Senator Fergusson:** Mr. Chairman,...

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Senator Fergusson.

**Senator Fergusson:** I am sorry to interrupt, but I wonder if Mr. Rowland would let me interject here to mention that there has been a suggestion in the Senate that a standing committee be set up to act as an ombudsman to which problems like this might be referred. I wondered if the witness would be interested in that and does he think it was a good suggestion?

**Mr. Erickson:** I certainly think it is an encouraging one. I would have to think about

[Interprétation]

**M. Rowland:** Non, je suis sur la même ligne, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je voulais juste dire qu'il y a un monsieur qui m'a informé qu'il doit partir bientôt et qu'il aimerait dire quelques mots. Je me demande si je pourrais vous interrompre et le laisser parler, et ensuite nous reviendrons à vous dans un moment.

**M. Rowland:** Sûrement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Voudriez-vous venir ici ou aimeriez-vous parler de là où vous êtes? Désirez-vous faire un exposé en règle?

**Un témoin:** Oui, pendant environ cinq minutes...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Nous avons déjà un témoin ici. Je ne pense pas...

**Un témoin:** J'attendrai jusqu'à ce qu'il ait terminé.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Est-ce que je pourrais avoir quelque indication en ce qui concerne l'emploi du temps parce que si nous attendons jusqu'à ce que le témoin ait fini, il peut se passer un temps considérable. Si vous voulez parler à ce sujet...

**Un témoin:** Non, je peux aller et revenir plus tard.

**Le sénateur Fergusson:** Peut-être que le témoin au...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, je pense que peut-être cela pourrait être la meilleure solution, parce que cela nous prendra, j'imagine, environ une autre demi-heure pour terminer avec ce témoin.

**Un témoin:** Merci.

**Le sénateur Fergusson:** Monsieur le président...

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le sénateur Fergusson.

**Le sénateur Fergusson:** Je regrette de vous interrompre, mais je me demande si M. Rowland me permettrait de faire une remarque ici pour mentionner qu'on a suggéré au Sénat qu'on établisse un comité permanent pour agir comme ombudsman, comité auquel on pourrait référer ses problèmes. Je me demandais si le témoin serait intéressé par cela et s'il pense que c'est une bonne suggestion?

**M. Erickson:** Je pense à vrai dire que c'est une suggestion encourageante. Je devrais y



[Text]

it just a little bit to decide whether I thought it had more merit than the system I am proposing, but certainly something along this line, a mediator—. I am not quite certain what would be the best method—but certainly I am not sure that a standing committee would be the best thing. I suppose the members of a standing committee can change. The problem in this case is that you would not want a certain group of people always to be faced with this particular role, and I say this because for one reason. The problems or the interests that we are concerned with may change and in each particular case I think we should try to obtain as neutral a referee as possible. There is one thing about this, though. They would gain experience and perhaps this would outweigh the other role. I mean these people would become super-judges, in a sense.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland, I would like to come back to you again now.

**Mr. Rowland:** My question is related to Senator Fergusson's question, in any case, Mr. Chairman. I was about to say when we got into the other discussion that the witness has put his finger upon one of the major problems confronting Canada at the moment and that is trying to discover an appropriate mechanism for ensuring that regional interests are properly taken care of by the central government, especially, and by the provinces secondarily. It has been suggested to us on a number of occasions in this regard during our hearings so far that that role could be accomplished by the Senate in one form or another, either in an elective Senate elected on a regional basis or a Senate with appointments on a regional basis giving heavier weight to regional considerations than to considerations of population. I have been on record on this on a number of occasions during the course of hearings and I am not particularly enamoured of any of these suggestions. What do you feel about that approach? Do you think if Manitoba or if the Western Provinces had a stronger voice in a reconstituted Senate that the need for your ombudsman suggestion would then be obviated?

**Mr. Erickson:** No, I do not think so. This would be an on-going thing. The Western Provinces or the Maritime Provinces or Ontario—poor little Ontario, it is always being picked on—are always going to have to look after certain things, certain interests with regard to the senior government or to other provinces, but hopefully when the basic needs of Churchill are provided for we can let our mediator go. We can say, fine, now we

[Interpretation]

penser un peu pour voir si j'estime qu'elle davantage de mérite que le système que propose, mais certainement un médiateur—ne suis pas tout à fait sûr que ce serait méthode—mais certainement je ne suis pas sûr qu'un comité permanent serait meilleure chose. Je suppose que les membres de ce Comité peuvent changer. Le problème en ce cas, est qu'on ne voudrait pas qu'un certain groupe de gens soit toujours confronté avec ce rôle particulier, et je dis ceci à cause d'une raison. Les problèmes ou les intérêts qui nous intéressent peuvent changer et dans chaque cas particulier je pense que nous devrions obtenir un arbitre aussi neutre qu'il est possible. Il y a une chose toutefois au sujet de cela. Il gagnerait de l'expérience et peut-être ceci compenserait-il l'autre rôle. Je veux dire que ces gens deviendraient en un sens des superjuges.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland, j'aimerais revenir à vous de nouveau maintenant.

**M. Rowland:** Ma question a trait à la question du sénateur Fergusson, en tout cas, monsieur le président. J'allais dire lorsque nous sommes entrés dans l'autre discussion que le témoin a mis son doigt sur l'un des problèmes les plus importants confrontant le Canada à ce moment, et qu'il essaie de découvrir un mécanisme approprié pour faire en sorte que le gouvernement central tout spécialement et les provinces en second plan s'occupent comme il faut de l'intérêt régional. Il nous a été suggéré maintes fois à ce sujet durant nos audiences jusqu'à présent que ce rôle pourrait être rempli par le Sénat sous une forme ou une autre, soit dans un Sénat élu sur une base régionale ou dans un Sénat avec des nominations sur une base régionale qui donneraient plus de poids aux considérations régionales qu'aux considérations de population. Je ne suis pas particulièrement partisan d'aucune de ces suggestions. Qu'est-ce que vous pensez au sujet de cette manière d'aborder le problème? Pensez-vous que si le Manitoba ou si les provinces de l'Ouest avaient une voix plus puissante dans un Sénat reconstitué que le besoin d'un ombudsman, tel que vous le suggérez, pourrait être alors prévenu.

**M. Erickson:** Non, je ne le pense pas. Ce serait un problème continu. Les provinces occidentales ou les provinces maritimes ou l'Ontario—auront toujours à s'intéresser à certaines choses, à certains intérêts en ce qui concerne le gouvernement principal ou les autres provinces, mais nous espérons qu'une fois que les besoins fondamentaux de Churchill auront été pourvus, nous pourrions laisser partir notre médiateur. Nous pouvons

[Extrait]

have the basic materials to work with; we will go ahead and promote our own town, our problems are not solved, but certainly the problem that had to be resolved by a senior government or senior governments is resolved. We can let our mediator go and he can go somewhere else and solve another problem.

The interests of such large entities as the Prairie Provinces, I think, would need a continuing on-going committee which, in effect, I think they have, not quite because the Prairie Provinces have always been able to agree readily to a common point of view, but certainly they could take a common stand and they would have three provinces together drift away, if they could only agree. I do not think that sort of thing would be quite the same because I envisage this where somebody gets into a town like Rivers or Gimli where they have this problem, where they are going to have to pay for schools that were put there because of actions of the federal government and all the federal government is leaving. There is a problem that needs to be solved. Therefore, get it solved, get it over with and get out. Once the problems are solved, the basic problems, not all of the problems, we would like to have something with which to amuse ourselves in the winter, but you cannot expect these people to solve everything. However, in cases like this where a whole area is faced with a problem, where the senior governments do have interests and the conflict is not over the fact that they might have a problem, but who is going to accept how much of it—Churchill is like the little boy in the example where I step out of my house in the evening. It is about eight or nine o'clock at night and a little three-year old comes toddling up my sidewalk crying, cold, not properly clothed and I look up and down the street and there is not another person in sight. The fact that that child is there under these conditions is not my responsibility, but I cannot say that that child is not my responsibility and this is the plight that Churchill is in. For years and years and years the federal government has said, you are not ours and we have gone crying to the province and the province has said, you are the product of somebody else, so why should we help you? Let them do it. This is the plight that Churchill has been in and in a case like this you could get an independent person who could stand back and impartially judge the situation, assign the responsibility and what has to be done, get the problem solved and move on.

[Interprétation]

dire, c'est bon, maintenant nous avons le matériel de base pour travailler; nous allons aller de l'avant et développer notre propre ville, nos problèmes ne sont pas résolus mais certainement le problème qui doit être résolu par un gouvernement principal ou des gouvernements principaux est résolu. Nous pouvons laisser partir notre médiateur et il peut aller ailleurs et résoudre un autre problème.

Les intérêts de larges entités, telles que les provinces des Prairies, selon moi, nécessiteraient un comité continu que, en fait je pense qu'ils ont, non pas parce que les provinces des Prairies ont toujours été capables de se mettre d'accord rapidement à un point de vue commun, mais certainement elles pourraient adopter une position commune et il y aurait trois provinces ensemble immédiatement si elles pouvaient seulement se mettre d'accord. Je ne pense pas que cette sorte de choses serait tout à fait la même chose parce que j'envisage ceci où quelqu'un va dans une ville comme Rivers ou Gimli où ils ont ce problème, où ils doivent payer pour les écoles qu'ils ont installées ici à cause de l'action du gouvernement fédéral et parce que le gouvernement fédéral les quitte.

Il y a un problème qui doit être solutionné. Aussi, qu'on le solutionne, et ensuite qu'on s'en aille. Une fois que les problèmes seront résolus, les problèmes de base, pas tous les problèmes, nous aimerions avoir quelque chose avec quoi nous amuser en hiver, mais on ne peut s'attendre à ce que ces gens résolvent tous les problèmes. Toutefois, dans des cas comme celui-ci, où une région entière est confrontée par un problème, où les gouvernements principaux ont des intérêts et où le conflit ne réside pas sur le fait qu'il pourrait y avoir un problème, mais qui va en accepter une grande partie—Churchill est comme le petit garçon en exemple où je quitte ma maison le soir. Il est environ huit ou neuf heures du soir et un petit garçon de trois ans vient en se dandinant sur le trottoir et en criant, gelé, mal vêtu, et je regarde dans la rue de chaque côté et il n'y a aucune autre personne en vue. Le fait que cet enfant se trouve là dans de telles conditions n'est pas ma responsabilité, mais je ne peux dire que cet enfant n'est pas ma responsabilité, et c'est la situation dans laquelle Churchill se trouve. Pendant des années et des années le gouvernement fédéral a dit, vous n'êtes pas des nôtres et nous sommes allés pleurer à la province et la province nous a dit, vous êtes le produit de quelqu'un d'autre, aussi pourquoi devrions-nous vous aider? Qu'il le fasse. Ceci est la condition dans laquelle Churchill s'est trouvé et dans un cas comme ceci, on peut obtenir une personne indépendante qui pourrait juger

[Text]

**Mr. Rowland:** How am I doing for time, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland, there has been no motion regarding time tonight, so we are not proceeding under any official rules, but we have already had this witness before us for nearly an hour and there are five other questioners who want a chance to speak.

**Mr. Rowland:** I will defer to the others then, Mr. Chairman. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** All right. Thank you, sir. We have at present in the House of Commons about 60 members of Parliament who are learning to speak French. I happen to be among those struggling along. It is worth the effort and we are grateful for the patience and kindness of the Quebec members of Parliament who help us day by day and put up with our struggle.

Dans ce Parlement, il existe un bon esprit parmi les députés du Québec et les autres. Nous voulons réussir à nous comprendre l'un l'autre. En effet, nous sommes déterminés à réussir, maintenant.

**M. Brewin:** Pas encore.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Allez-y.

**M. Asselin:** Monsieur le président, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt la proposition du témoin quant à la nomination d'un ombudsman national. J'ai cependant de la difficulté à le suivre dans cette idée lorsque je pense que toutes les questions dont il a été question ce soir posent des problèmes de juridiction entre le fédéral et les provinces.

Comment un ombudsman pourrait-il agir adéquatement si on lui demande de trancher une difficulté dans un domaine où un problème de juridiction existe entre le fédéral et les provinces?

**Mr. Gibson:** We hope to pass the Charter of Human Rights which will entrench in our Constitution basic rights such as the right to free speech and non-discrimination in employment. In reply to what Mr. Erickson said and I was very impressed with his address, I would like to say that every

[Interpretation]

impartialement la situation, assigner les responsabilités, et ce qui doit être fait, solutionner le problème, et partir ailleurs.

**M. Rowland:** Comment est-ce que cela va pour le temps, monsieur le président?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland, il n'y a pas de motion concernant le temps ce soir, si bien que nous ne procédons pas suivant des règles officielles, mais nous avons déjà eu ce témoin devant nous pendant environ une heure et il y a cinq autres personnes qui veulent poser des questions.

**M. Rowland:** Je vais laisser la parole aux autres alors, monsieur le président. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Très bien, merci monsieur. Nous avons à présent dans la Chambre des communes environ soixante membres du Parlement qui apprennent à parler français. Je me trouve parmi l'un d'entre eux. Cela vaut la peine et nous sommes reconnaissants pour la patience et l'amabilité des membres québécois du Parlement qui nous aident jour après jour et s'accommodent de notre lutte.

In this Parliament, there is a good spirit among the Quebec members and the other members. We want to succeed in understanding each other. In fact, we are determined to succeed now.

**Mr. Brewin:** Not yet.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Go ahead.

**Mr. Asselin:** Mister Chairman, I have listened with a great interest the witness proposal concerning the appointment of a national ombudsman. I found it difficult however to follow him along this line when I think that all these questions which have been debated tonight put problems of jurisdiction between the Federal government and the provinces.

How can an ombudsman act adequately if we ask him to settle difficulties in one area of a problem of jurisdiction existing between the Federal government and the provinces.

**M. Gibson:** Nous espérons voter la Charte des droits de l'homme qui incorporera dans notre Constitution les droits fondamentaux tels que le droit de libre expression et de non-discrimination dans l'emploi. En réponse à ce que M. Erickson a dit et j'ai été très impressionné par son exposé, j'aimerais dire qu'



[Texte]

member of Parliament, in one sense, is a member for all parts of Canada and, in a sense, while in Canada we never are away from home. I am a part of all I have met and although we come from distant ridings, we are acting for all parts of Canada as part of our great nation. My question is this, sir. Would you be in favour of immediately bringing back to Canada the formal amending power from the United Kingdom?

**Mr. Erickson:** I sure would. This is something I do not understand because I think that most Canadians are in favour of it.

**Mr. Gibson:** We have abolished the appeals to the Privy Council. It took a long time, but it was done simply and rapidly when the decision was made and some of us will urge that be done as quickly as possible.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** In the light of a large part of his theme, I am sure the speaker is very interested in the Privy Council.

**Mr. Gibson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Asselin.

**Mr. Asselin:** Mr. Chairman, if you do not mind I am going to ask my question in French.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is fine, if you will just give us a moment to get this set up for the witness.

**Mr. Asselin:** Un ombudsman devra prendre ses décisions dans le cadre de la Constitution établie, il ne pourra pas aller au-delà des textes de référence de la Constitution.

Le problème que vous avez soulevé ce soir n'est-il pas plutôt un de juridiction entre le fédéral et les provinces? Vous avez parlé de problèmes de logement, de services municipaux, de pollution. Or, nous savons que ces secteurs relèvent de la juridiction des provinces. Et tant et aussi longtemps qu'il n'y a pas d'entente entre les provinces et le fédéral sur le partage de nouvelles juridictions dans une nouvelle constitution, je ne vois pas comment un ombudsman pourrait agir efficacement pour aider à régler les problèmes que vous avez soulevés ce soir.

Lorsque la Constitution sera révisée, lorsqu'il y aura eu entente entre le fédéral et les

[Interprétation]

chaque membre du Parlement, en un sens, est un membre pour toutes les parties du Canada et, en un sens, quand nous sommes au Canada nous ne sommes jamais loin de chez-nous. Je suis une partie de tout ce que j'ai rencontré et quoique nous provenions de différentes circonscriptions électorales, nous agissons pour toutes les parties du Canada, comme partie d'une grande nation. Ma question est la suivante, monsieur. Seriez-vous partisan de ramener immédiatement au Canada le pouvoir d'amendement formel du Royaume-Uni?

**Mr. Erickson:** Certainement. C'est quelque chose que je ne comprends pas, parce que je pense que la plupart des Canadiens sont en faveur de cela.

**Mr. Gibson:** Nous avons aboli les appels au Conseil privé. Cela a pris longtemps, mais cela a été fait simplement et rapidement quand la décision a été prise et quelques-uns d'entre nous demanderont que ceci soit fait le plus vite possible.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** A la lumière d'une large partie de son exposé, je suis sûr que l'orateur est très intéressé par le Conseil privé.

**Mr. Gibson:** Merci, monsieur le président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Asselin.

**Mr. Asselin:** Monsieur le président, si cela vous est égal, je vais poser ma question en français.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Si vous nous donnez un moment, pour que ceci soit arrangé pour le témoin.

**Mr. Asselin:** An ombudsman should be a person who will take his decisions within the framework of the established Constitution, he will not be able to go beyond the terms of reference of the Constitution.

Could the problem that you have raised tonight not rather be a problem of jurisdiction between the Federal and the provinces? You spoke of housing, utilities, pollution. We know that these areas belong to the jurisdiction of the provinces. And as long as there will be no agreement between the provinces, and the Federal government on the sharing of new jurisdictions, in a new Constitution, I don't see how an ombudsman could act effectively in order to help solve the problems that you have raised tonight.

When the Constitution is revised, when there is an agreement between the Federal

[Text]

provinces au sujet de la délégation des pouvoirs, alors seulement un ombudsman ou un tribunal constitutionnel, selon ma préférence, pourrait régler les différends qui surgissent entre les provinces et les municipalités.

Je ne crois pas que les provinces soient prêtes actuellement à abandonner leur juridiction sur les municipalités. Il faudrait donc un changement constitutionnel pour régler vos problèmes. Un ministre du gouvernement fédéral a démissionné dernièrement parce qu'il préconisait la création d'un ministère des affaires urbaines. Les provinces n'acceptaient évidemment pas de se départir de leur juridiction dans les affaires urbaines. Il y a des provinces qui ne l'abandonneront jamais.

Alors, votre ombudsman, s'il n'agit pas dans le cadre de la Constitution, comment pourrait-il vous aider à régler vos problèmes?

You can answer in English, if you want to.

**Mr. Erickson:** Do you understand English, sir?

**Mr. Asselin:** Yes. It is a bilingual country.

**Mr. Erickson:** The solution of the problems, even with the delegation of the solution to an ombudsman, would necessitate the prior agreement of both parties.

**Mr. Asselin:** Why do you not say four parties?

**Mr. Erickson:** Pardon?

**Mr. Asselin:** Are you talking about parties in the House?

**Mr. Erickson:** No, no, of both...

**Mr. Asselin:** Yes, all right.

**Mr. Erickson:** ...factions. There are presently cases where it is a question of jurisdiction which could be resolved according to the Constitution, but there are many problems such as those that are odd. They do not follow under laws that have been written and it would be a question of goodwill on the part of either party to say, "Yes, we will listen to a mediator". This is the way most of our disputes are settled, disputes between companies and unions, and disputes over boundaries between countries. There is no law that can settle them.

• 2100

It takes the goodwill of both parties and for some reason or another, human nature always seems to want to trust a third party—justifiably or unjustifiably—more readily than the

[Interpretation]

government and the provinces concerning the delegation of powers, then only an ombudsman or a constitutional court, according to my preference, could settle the conflict that comes up between the provinces and municipalities.

I don't see how the provinces at the present time are ready to abandon their jurisdiction over the municipalities. A constitutional change would be needed, therefore, in order to settle your problems. A Minister in the Federal government resigned recently because he was advocating the creation of a Department of Urban Affairs. The provinces were not obviously ready to give up their jurisdiction in the urban affairs. There are provinces which will never give it up.

Then, your ombudsman, if he doesn't act within the framework of the Constitution, how can he help you to settle your problems?

Vous pouvez répondre en anglais, si vous le voulez.

**M. Erickson:** Comprenez-vous l'anglais monsieur?

**M. Asselin:** Oui, nous sommes dans un pays bilingue.

**M. Erickson:** La solution des problèmes, même avec la délégation de la solution à un ombudsman, nécessiterait un accord préalable des deux parties.

**M. Asselin:** Pourquoi ne dites-vous pas quatre partis?

**M. Erickson:** Pardon?

**M. Asselin:** Est-ce que vous parlez de quatre partis à la Chambre?

**M. Erickson:** Non, non des deux...

**M. Asselin:** Oui, très bien.

**M. Erickson:** ...factions. Il y a à l'heure actuelle des cas où c'est une question de juridiction qui pourrait être réglée suivant la Constitution, mais il y a de nombreux problèmes comme ceux-ci qui sont singuliers. Ils ne suivent pas les règles qui ont été écrites, et ce serait une question de bonne volonté de la part de chaque partie de dire «Oui, nous entendrons un médiateur». C'est la manière dont la plupart de nos conflits sont résolus : conflits entre les sociétés et les syndicats, conflits en ce qui concerne les frontières entre les pays. Il n'y a pas de Loi qui puisse les résoudre.

Il faut la bonne volonté des deux parties pour une raison ou une autre, la nature humaine semble toujours vouloir faire confiance à un troisième parti plutôt qu'au parti

[Tote]

may it is in conflict with. It seems to be a practical solution which has demonstrated itself throughout our history. This is the sort of thing that a continuing committee would do for itself to.

If having an ombudsman come in to oversee a particular problem, he would not be able always to make a decision that is binding upon the provincial and federal governments and that would set a precedent so they would have to follow it each time. Each case could be judged on its own merits according to the situation and once the problem was solved then we would not have a set of laws about which the provinces would then say, "Well, we have done this; we are bound to it", nor would the federal government be able to say, "We have done this; we are bound to it now because it is a precedent as in the courts of law". I think that this is one of the main advantages of a system of ombudsman.

**Mr. Asselin:** Do you admit that an ombudsman would have to act according to the Constitution of Canada?

**Mr. Erickson:** Very much.

**Mr. Asselin:** What would happen if there were some conflicts between the provinces and the central government?

**Mr. Erickson:** Then as long as these are covered by the normal laws that exist we would have to follow those normal laws. I am referring to these cases that are extraordinary and tend to involve small regions, rather than the whole provinces with its entire set of laws and the fact that it must save.

**Mr. Asselin:** Thank you, sir. Thank you, Mr. Chairman, I want to give my colleagues the questions.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** There are several other questioners from up here but I wonder if I might at this time invite anyone from the floor who would like to comment. Yes, I think this gentleman was first. Would you come up to the microphone, please. Although there is no microphone in this room, this is the recording microphone and we need this for the future. Your name first, please?

**Mr. Frank Bilsky (Churchill, Manitoba):** Mr. Frank Bilsky. I am sorry I do not think this microphone is working properly.

[Interprétation]

avec lequel il est en conflit. Ce semble être une solution pratique qui s'est prouvée telle au cours de notre histoire. C'est le genre de choses à laquelle un comité permanent se prêterait.

Même si on demande un commissaire aux réclamations d'examiner un problème particulier, il ne sera pas toujours là pour prendre une décision qui engage les gouvernements provinciaux et fédéral et qui créerait un précédent de sorte que les deux gouvernements seraient tenus de suivre cette décision chaque fois. Chaque cas pourrait être jugé d'après son propre mérite, et d'après la situation. Une fois le problème résolu, nous n'aurions pas une série de lois à propos desquelles les provinces pourraient dire ce qui suit: «eh bien nous avons fait ceci, nous y sommes engagés», et le gouvernement fédéral ne pourrait pas dire non plus: «nous avons fait ceci et nous nous y sommes engagés parce qu'il s'agit d'un précédent tout comme dans les tribunaux législatifs». Je crois que c'est là un des principaux avantages d'un système d'appel au commissaire aux réclamations.

**M. Asselin:** Admettez-vous qu'un commissaire aux réclamations devrait agir en fonction de la Constitution du Canada?

**M. Erickson:** Oui.

**M. Asselin:** Que se passerait-il s'il y avait des conflits entre les provinces et le gouvernement central?

**M. Erickson:** Alors tant que celles-ci seront couvertes par les lois normales actuelles, il nous faudrait nous conformer à ces lois. Je fais allusion aux cas qui sont extraordinaires et ont tendance à englober de petites régions, plutôt que des provinces entières qui ont des séries entières de lois.

**M. Asselin:** Merci monsieur. Merci monsieur le président, je veux donner à mes collègues l'occasion de poser des questions.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Il y a plusieurs personnes qui désirent poser des questions mais je me demande si je devrais inviter quelqu'un de l'assistance à commenter. Oui, monsieur, voudriez-vous vous approcher du microphone et donner votre nom s'il vous plaît?

**M. Frank Bilsky (Churchill, Manitoba):** M. Frank Bilsky. Je crois que ce microphone ne fonctionne pas bien.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No, this microphone is only for the recording; it does not work for the room. Could you give us your name first, I did not get it?

**Mr. Bilsky:** Frank Bilsky.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

**Mr. Bilsky:** I would like to ask the gentleman about his problem. When he spoke to the room he spoke in French. The witness answered his question but we did not understand what the gentleman over here said or what his problem was. The majority of us do not understand French. This is my problem: why was it not interpreted in English before his question was answered?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** That is a good question.

**Mr. Bilsky:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I think that perhaps I should have given you the sense of the question. Unfortunately our translation system, while it is available to the members, is not adequate for the audience, but I think in future I should try to give you the sense of the question before the witness answers it. Thank you for your comment.

**Mr. Lachance:** On a point of order, Mr. Chairman, following the gentleman who just spoke, I think on future trips the Committee has in any province, we should have for the public the opportunity to listen in English or in French whenever this occurs.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Well, the Clerk informs me that this is the only equipment which the House of Commons has available at the present time.

**Mr. Lachance:** I think the House of Commons should get some other type of equipment.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** I agree with you and we will note your suggestion.

**An hon. Member:** Hear, hear.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes? Could you come right to the microphone and give us your name, please?

**Mr. Peter Booth (Churchill, Manitoba):** Pete Booth. I am a plumber. I was interested in this question of jurisdiction and sanitation. The dominion government does not seem to realize what jurisdiction they have and the province does not seem to realize what juris-

[Interpretation]

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non, microphone ne sert qu'à l'enregistrement. Pourriez-vous répéter votre nom je ne l'ai entendu?

**M. Bilsky:** Frank Bilsky.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci.

**M. Bilsky:** Je voudrais demander au monsieur ce qui le préoccupe. Il a parlé en français à l'assistance, le témoin a répondu à la question mais nous n'avons pas compris que le monsieur ici a dit. La plupart d'entre nous ne comprenons pas le français. Le problème qui me préoccupe est le suivant: pourquoi sa question n'a-t-elle pas été interprétée en anglais avant qu'on y réponde?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** C'est une bonne question.

**M. Bilsky:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je pense que j'aurais dû vous donner le sens de la question. Malheureusement notre système de traduction n'est pas disponible à l'auditoire mais à l'avenir je vais essayer de vous donner le sens de la question avant que le témoin réponde. Je vous remercie de votre commentaire.

**M. Lachance:** Une question d'ordre, monsieur le président. Je crois qu'à l'avenir, nous devrions fournir au public l'occasion d'écouter en anglais ou en français lorsqu'une situation semblable se présentera.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Le greffier m'informe que c'est le seul équipement de la Chambre des communes dispose de l'interprète actuelle.

**M. Lachance:** Je pense que la Chambre des communes devrait obtenir un autre genre d'équipement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je suis d'accord avec vous et je vais prendre note de votre proposition.

**Une voix:** Bravo.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui? Pourriez-vous vous approcher du microphone et nous donner votre nom s'il vous plaît?

**M. Peter Booth (Churchill, Manitoba):** Pete Booth. Je suis plombier. Je m'intéresse à cette question de juridiction et d'hygiène. Le gouvernement fédéral et la province ne semblent pas se rendre compte de leur compétence dans ce domaine. Lorsque nous avons suivi d'

[Texte]

dition they have. When we took our trade exam, I wrote our exams, they were very pointed in letting us know what jurisdiction they each had and we did not want to make a mistake otherwise we did not go through.

I think if you check the attorney general's office and the health minister's office, through the municipal act, you will find that it is very clear and there is no doubt who has jurisdiction, because it states this exactly:

Any principal, regardless of source, that creates an unsanitary condition shall be responsible for straightening it out.

That is both in the federal building code and Health Act, and the Manitoba Health Act and municipal act, too. They are very pointed about our knowing it before we can even get a plumber's licence. The Province of Manitoba is one of the strictest in Canada and I have worked all over Canada as plumber. I am pretty sure that Mr. McCallion knows what the jurisdiction is.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you very much, Mr. Booth.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, as an aside, this gentleman has pointed out a fact that I have never heard of before, and lawyers in Ottawa were reluctant to tell me about. I think I have solved a plumbing problem with a neighbour.

**Mr. Booth:** You will also find reference to the same fact in part 7 of the building code.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Booth. I think you have made it pretty clear that in some matters at least the jurisdiction is very clear between provinces and federal government. I think the witness probably in making his plumbing metaphor was carrying it a bit beyond ordinary plumbing into areas where the law is not quite so clear. Are there any other comments from the floor? Yes?

**Mr. John Kristiansen (Churchill, Manitoba):** Jan Kristiansen, with a "k". We are primarily dealing with the Constitution of Canada. I have been taking some notes as we have been going along here tonight. I will not say I have the solution to the problems but I would like to expand a little on the problems.

What bothers me is that it seems that the people of Canada are put into small boxes all across the nation. I see those boxes particularly in Churchill where you run into the Indian and Metis problems, the federal installation, the provincial people. They are all people in small boxes. How do you explain to

[Interprétation]

cours et passé des examens, ils n'ont pas manqué de nous faire savoir quelle était leur compétence individuelle, et nous prenions garde de ne pas faire d'erreur de peur de ne pas réussir.

Si vous vérifiez le bureau du procureur général et celui du ministre de la Santé, par l'entremise de la loi municipale, vous trouverez qu'il n'y a aucun doute au sujet de la compétence, car on y lit ce qui suit:

Tout commettant, sans tenir compte de l'origine, qui crée une condition non hygiénique sera chargé de la réparer.

Cette déclaration se trouve dans le règlement régissant la construction des habitations et dans la loi sur la santé, dans la loi sur la santé du Manitoba et dans la loi municipale également. Le Manitoba est l'une des provinces les plus strictes à ce sujet au Canada et je suis très certain que M. McCallion en connaît la juridiction.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci beaucoup monsieur Booth.

**M. Osler:** Monsieur le président, ce monsieur a signalé un fait dont je n'avais jamais entendu parler auparavant et les avocats d'Ottawa étaient peu disposés à m'en parler. Je pense que j'ai résolu un problème de plomberie qui s'était posé entre moi et un voisin.

**M. Booth:** Vous trouverez également une allusion à ce sujet à la partie 7 du règlement régissant la construction.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Merci monsieur Booth. Vous avez rendu très évident le fait qu'au moins pour certains sujets, la question de compétence entre les provinces et le gouvernement fédéral est très claire. Je pense que le témoin, par sa métaphore sur la plomberie, a pénétré dans des secteurs où la loi n'est pas trop claire. Y a-t-il des commentaires de l'assistance? Oui?

**M. John Kristiansen (Churchill, Manitoba):** Nous traitons surtout de la Constitution du Canada. Je ne dirai pas que je possède la solution aux problèmes mais je voudrais discuter plus en détail ces problèmes.

Ce qui me préoccupe c'est que, par tout le pays, on classe les gens par petits casiers. Je constate cette situation surtout à Churchill où il y a des problèmes concernant les Indiens et les Métis, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Comment pouvez-vous expliquer aux Indiens et aux Métis que d'a-

## [Text]

the Indian and Metis there is provincial jurisdiction that he cannot have new houses. They live in shacks, tar-paper shacks; yet four miles away there is the Chipewyan who are under federal jurisdiction. Yes, they have the means. You say to Eskimos, they have the means. On the federal side you have Fort Churchill where you are going to stay tonight and do all the flushing you like because they have ways to get rid of it. On the other side, where we are today, we have provincial people. We are four miles apart. Why are we four miles apart instead of being together?

It all spells out to me, and I must refer to myself as well—as you can hear, I came from another country—I always feel I was invited to this great nation of ours through a big campaign in Europe at the time. I took the chance and immigrated and I will never say I am sorry. This is now my country and I feel that I would like to do my bit to make it a great nation. But one thing that bothers me is that when I reached Montreal the first words I learned down in the factory were, "You are a DP". Well, I did not know what a DP was at the time. I looked it up. Automatically they had put me in a little box. The Constitution today is being altered or changed. The rest of the world is in a revolution, so to speak, the people in South Vietnam.

Canada does not have too much of it yet, but I listened to the news tonight and Prime Minister Trudeau said, "Well, it is going to be a long time yet before the Constitution of Canada will be rewritten; perhaps five to six years". This was on the news tonight. Can we wait that long to look into the problems we have in our nation, because we have problems. On the local level, I cannot understand why the people in Fort Churchill, the civil servants, can have, for instance, what I feel is a necessity today: sewers and water. There is money available for it. There is no question that it is the most urgent.

On the other side we have provincial people four miles away, I am one of them, who have fought back and forth for the last ten years. The federal government says, "It is not our responsibility", as Mr. Erickson said. That is where I believe an ombudsman or third party should come into being to say whose responsibility it is.

I think Mr. Trudeau realizes that he has some responsibility to the town of Churchill. Here is what he did, and if I may just take a moment, in his mind I am sure he thought he did something good, I thought so too at the time. He made an announcement that he would give \$400,000 towards assistance for sewer and water in Churchill. Fine, every-

## [Interpretation]

près la juridiction provinciale, ils ne peuvent pas se construire de nouvelles maisons? habitent dans des cabanes de goudron, pourtant quatre milles plus loin, il y a les Chipewyans qui tombent sous la juridiction fédérale. Vous dites aux Esquimaux qu'ils ont les moyens. Pourquoi sommes-nous séparés une distance de quatre milles au lieu d'être ensemble?

En ce qui me concerne je suis venu dans ce pays à la suite d'une grande campagne de recrutement en Europe. J'ai pris le risque d'immigrer et je ne dirai jamais que je regrette. Ce qui me préoccupe c'est le moment lorsque je suis arrivé à Montréal, la première chose qu'on m'a dite à l'usine c'est: vous êtes un immigrant. On m'avait mis automatiquement dans un petit casier. La Constitution est en train d'être modifiée. Le reste du monde est en révolution, par exemple les Sud-Vietnamiens.

Le Canada n'a pas encore été trop atteint mais aux nouvelles ce soir le premier ministre Trudeau disait qu'il faudrait peut-être dans 5 ou 6 ans avant la rédaction de la nouvelle Constitution du Canada. Pouvons-nous attendre aussi longtemps pour examiner nos problèmes? Au niveau local je ne puis comprendre comment il se fait que les fonctionnaires de Fort Churchill peuvent jouir de services comme les égouts et l'eau qui sont nécessaires aujourd'hui? Par ailleurs, quatre milles plus loin se trouvent les gens du gouvernement provincial qui se battent depuis une dizaine d'années. Le gouvernement fédéral prétend que ce n'est pas sa responsabilité comme M. Erickson l'a dit. C'est là où devrait y avoir un commissaire aux réclamations ou une tierce partie pour déterminer ce qui doit assumer la responsabilité.

Je crois que M. Trudeau se rend compte qu'il a des responsabilités envers la ville de Churchill. Alors il a annoncé qu'il fournirait \$400,000 pour aider à construire des égouts et un aqueduc à Churchill. En fait, on a installé des égouts et un aqueduc dans deux rues seulement. Il n'y a pas de relais complet à un système d'égout et d'eau parce que ce travail



[Texte]

boy was very happy at the time, not realizing what, in fact, he did. He gave two streets sewer and water. There is not today 100 per cent hook-up to that sewer and water because the cost of hooking up was too expensive. We are still paying one cent gallon for getting sewer in.

On the other hand, he gave the rest of the town a problem on top of all the other problems they had because the two streets that in fact have sewer and water cannot carry themselves, they must be subsidized by the rest of the community. That means added taxes. So instead helping us, he in fact set us back. What is the problem? I think it is the problem that you must have that third party who say, "This is either a provincial problem or it is a federal problem, get them straightened".

It is a funny thing, that it is not so much a problem for me but more a problem for you gentlemen who come in here tonight, because you have lived under these conditions for 15 years and I am quite immune to them. I am still healthy. But you gentlemen who have lived under very sanitary conditions are taking quite a chance coming into our community. You have no guarantee, I cannot guarantee and nobody will guarantee you, that the water you are drinking on your table tonight will not give you an upset stomach next week.

It would also like to go very, very briefly into communications.

**Mr. Osler:** May I ask you a question? I am not safe here.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler has a question I believe.

**Mr. Osler:** I do not want to be, in a political sense, talking about federal-provincial matters but to complete this sewer installation picture could you tell us whether there had been any thought that the province was going to put extra money with the \$400,000 that the federal government put up and there would not be enough money to do the complete job?

:20

**Mr. Kristiansen:** It was suggested that they would match the amount, but as you know in the Province of Manitoba because they have parties every ten months or a year, by the time a survey or a study is made of Churchill there is a new group in that has to be elected. This has gone on for the last 10 years and this is really the problem, that the pro-

[Interprétation]

aurait coûté trop cher. Nous payons encore l'eau un sou le gallon.

Par contre, il a ajouté un problème au reste de la ville, car les deux rues qui ont obtenu des égouts et des services d'eau doivent être subventionnées par le reste de la collectivité. Ceci veut dire d'autres taxes. Donc au lieu de nous aider, il nous a retardé en fait. Le problème se pose du fait qu'il faut faire intervenir le tiers pour dire ce qui suit: voilà un problème de nature provinciale ou de nature fédérale, faites-le modifier.

Il est surprenant que ce n'est pas là un problème pour moi mais pour vous messieurs qui êtes ici ce soir, car il y a 15 ans que je vis dans ces conditions et j'y suis immunisé. Je suis toujours en bonne santé mais vous messieurs, qui avez vécu dans des conditions très hygiéniques, vous prenez un grand risque lorsque vous venez dans notre collectivité. Personne ne peut garantir que l'eau que vous buvez ce soir ne vous donnera pas un mal d'estomac qui durera pendant une semaine.

Je voudrais également parler des communications.

**M. Osler:** Puis-je poser une question? Je sais que je ne suis pas en sécurité ici.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Je crois que M. Osler a une question à poser.

**M. Osler:** Je ne veux pas parler, dans un sens politique, de questions portant sur les relations fédérales-provinciales, mais, en ce qui concerne cette question d'installation d'égouts, pourriez-vous nous dire si on a songé au fait que la province allait ajouter un montant supplémentaire à ce \$400,000 que le gouvernement fédéral avait contribué, et qu'il y aurait alors assez d'argent pour faire tout le travail?

**M. Kristiansen:** On a laissé entendre qu'on allait contribuer un montant égal, mais comme vous le savez, au Manitoba on change de parti tous les dix mois, ou tous les ans, et au moment où une étude ou une enquête sur Churchill est terminée, il y a au pouvoir un nouveau groupe qu'il faut persuader. Cette situation existe depuis 10 ans et le problème

[Text]

vincial people are not in power long enough to do something about it.

**Mr. Osler:** The survey, I know, is complete.

**Mr. Kristiansen:** We have had stacks of surveys done. We at the local level maintain that if we had the money it has cost to get those surveys done we would not have to ask for any other assistance. Going back to the Constitution, is there a way if I am in need of assistance of money that my tax dollar which I pay into the federal government can be collected locally? I have my gasoline tax; I have my provincial tax; I have my federal tax. This is all given out to one country, but at this moment I need the money myself. Why should I go out and borrow my own money in the form of debentures if the Constitution can go into it? You went not only to Churchill, you went to hundreds of places like Churchill with just a little different problems. There are four miles of road in Churchill yet I pay the same gasoline tax as the people in Winnipeg. In other words, I do feel that I am helping to give the people in Winnipeg a nice road to drive on, but I would like to have this money for myself for another five or ten years instead of going out and borrowing it. Then I can do something with it on a local level.

The system that we have today is not set up to it. You must pay, first to the federal government through your income tax; then they will give a little bit to the province and the province—if the power is in favour of you—will give you a little bit on the local level. This is the problem you run into in a community like Churchill. It is not incorporated; it is strictly under the Department of Municipal Affairs. We have a town administrator; we have an advisory group, and I am very happy to be one of them, but it seems to be the problem all the time that the local group is not involved. It is a removed affair all the time. It is either Ottawa or Winnipeg. I always maintain that Churchill is a little child. As the experts put it, "You must creep before you can walk, you must walk before you can run." I feel that Churchill has been creeping for 25 years. What do you do? I look to the federal government. You could give that little child a spanking, but in 1970 we do not do that, we use child psychology; we bend down and give it a hand and try to get it walking. This is really what we are hoping you people will go back to Ottawa and to the people in power and tell them there is something there.

[Interpretation]

c'est que les gouvernements provinciaux restent pas au pouvoir assez longtemps pour faire quelque chose à ce sujet.

**M. Osler:** Je sais que l'enquête à ce sujet a été terminée.

**M. Kristiansen:** Nous avons fait des enquêtes à ce sujet. Nous qui sommes niveau local, soutenons que si nous avions main l'argent qu'il a fallu dépenser pour ces enquêtes, nous n'aurions pas besoin de demander d'autre aide. Pour en revenir à la Constitution, si j'ai besoin d'argent, y a-t-il un moyen de retenir sur les lieux les impôts payés au gouvernement fédéral? Je paie l'impôt sur l'essence, un impôt provincial et un impôt fédéral. Tout cela va au même endroit, mais en ce moment, j'ai besoin d'argent moi-même. Est-ce que je dois emprunter de l'argent propre argent sous forme d'obligations? La Constitution peut le faire? Vous n'êtes pas seulement allés à Churchill, vous êtes allés dans des centaines d'endroits comme Churchill. Mais qui ont des problèmes un petit peu différents. À Churchill il y a quatre mille habitants, mais je dois payer la même taxe que les gens de Winnipeg. Autrement dit, j'ai la même route, mais je dois payer la même taxe que les gens de Winnipeg à rouler sur une route, mais je voudrais avoir cet argent moi-même pendant un autre 5 ou 10 ans, au lieu d'aller l'emprunter.

Le système que nous avons aujourd'hui n'est pas établi à cette fin. Il faut d'abord payer l'impôt sur le revenu au gouvernement fédéral, qui lui, en donne un peu aux provinces et les provinces en donnent un petit peu au gouvernement local. C'est là le problème qui se pose dans une collectivité telle que Churchill. Elle n'est pas constituée en société, elle fait strictement partie du ministère des Affaires municipales. Nous avons un administrateur de ville, un groupe consultatif, dont je suis heureux de faire partie, mais il semble que le problème constant c'est que ce groupe local n'est jamais impliqué. C'est soit Ottawa ou Winnipeg. Je soutiens toujours que Churchill est un petit enfant. On dit toujours qu'il faut ramper avant de marcher, et ne pas courir avant de courir. Il me paraît que Churchill rampe depuis 25 ans. Que faire dans ce cas pareil? Qu'est-ce qu'on fait pour un petit enfant de nos jours? Nous nous servons de la psychologie; nous nous penchons et lui tenons la main et essayons de le faire marcher. C'est vraiment ce que nous espérons que vous ferez lorsque vous retournerez à Ottawa et ce que vous direz aux gens qui sont au pouvoir.

[Téle]

Ir me, being from another country, it is a  
he for me to go down and meet Russian  
his. We always say that Russia is under a  
ictorship, it is way behind, it is behind the  
ro Curtain—there is something bad behind  
na Curtain, but the rest of Canada should  
e embarrassed when they see Russian sailors  
aying on the street saying, "Good heavens,  
at the free world? I say at home". It  
ould be a disgrace. That is all I can say, Mr.  
Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr.  
Kristiansen, I think that you and your boxes  
ay stated as well as anyone could state the  
can we are here. This, in simple illustra-  
terms is what the Constitutional debate is  
il bout. As you have said, in human terms  
e'll too often put other people in boxes—  
reth-Canadian boxes, or English-Canadian  
oxes, or Eastern boxes, or Western boxes.  
ne we get somebody in there we try to  
ee them in and to get out he has to come  
ut like a jack-in-the-box and sock us in the  
os. In legal terms we have boxes, or as  
wers sometimes call them, watertight com-  
partments in which we have various powers  
ord away and sometimes the boxes are not  
rked in very suitable order to do the  
irs which the people of Canada want done.  
his is exactly the problem that we are here  
alk about and we are very pleased that  
ou have put it in such terms for us.

2:0

We cannot answer your question tonight  
ative are going to have to treat your ques-  
on as one which will remain with us  
roughout all of our hearings and all of our  
or. But that is the question that we are  
erto try to solve, and we thank you.  
Are there any other comments from the  
oo

**M. R. A. Creery:** My name is Creery,  
RE-E-R-Y.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Can  
hite your first name too?

**M. Creery:** R. A. I suppose one of the  
difficulties that any body set up to look into  
e matters discussed tonight would face  
oul be to determine the interests and views  
te interested parties, those parties being  
uthill, Manitoba, the federal government,  
d the Northwest Territories. In the words  
Mr. Erickson, Churchill seems to feel like  
pwanted child, indeed a rejected child,  
arning for a better parent. If this is so, the  
rwest Territories always has been, I sup-  
se sitting up there in the North, but per-

218-31

[Interprétation]

Pour moi, qui vient d'un autre pays, il est  
honteux d'aller à la rencontre de bateaux  
russes. On dit toujours que la Russie est une  
dictature. En fait, c'est bien pire, elle est der-  
rière le rideau de fer, mais cela doit gêner les  
Canadiens lorsque des matelots russes qui  
marchent dans nos rues disent, bonté divine,  
c'est ça le monde libre? Je reste chez moi.  
C'est tout ce que je peux dire monsieur le  
président.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur  
Kristiansen, votre exemple de casier illustre  
bien ce en quoi consiste le débat sur la Cons-  
titution. Comme vous l'avez dit, en termes  
humains, nous classons trop souvent les gens  
dans des casiers—les Canadiens français, les  
Canadiens anglais, les gens de l'Est ou les  
gens de l'Ouest. Une fois que ces personnes  
sont placées dans ces casiers, on essaye de les  
y retenir. Ceux-ci doivent en sortir comme un  
diable à ressort et nous apparaître sous le nez.  
En termes juridiques, nous avons ce que les  
avocats appellent parfois des compartiments  
étanches où nous avons emmagasiné divers  
pouvoirs, et quelquefois les casiers ne sont  
pas disposés pour faire les choses que les  
Canadiens veulent accomplir. C'est là le pro-  
blème exact que nous devons discuter ici et  
nous sommes très heureux que vous l'avez  
posé pour nous en utilisant ces termes.

Nous ne pouvons pas répondre à votre  
question ce soir mais nous allons traiter votre  
question dans une question qui est l'objet de  
nos pensées au cours de toutes nos audiences  
et de tout notre travail. Mais ce n'est pas une  
question que nous devons essayer de résoudre  
ici, et nous vous remercions.

Y a-t-il d'autres commentaires?

**M. R.A. Creery:** Mon nom est Creery,  
C-R-E-E-R-Y.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Puis-je  
avoir vos initiales?

**M. Creery:** R.A. Je suppose que l'une des  
difficultés auxquelles fait face tout organisme  
c'est pour traiter des questions dont nous dis-  
cutons ce soir et de déterminer les actes de  
faits et les points de vue des diverses parties,  
ces parties étant la ville de Churchill, pro-  
vince du Manitoba, le gouvernement fédéral  
et les territoires du Nord-Ouest. Selon les  
idées de M. Erickson, la ville de Churchill  
semble être un enfant non accepté, en fait un  
enfant rejeté qui cherche de meilleurs  
parents. S'il en est ainsi, les territoires du



[Text]

haps its attitude towards Churchill has not always been made clear.

I thought it might be of interest tonight if I read a wire which is on the CP news tonight to remove any doubts as to the interests of the Northwest Territories. It is dated Ottawa, September 17:

Territorial Commissioner Stuart Hodgson said Wednesday that he wants Churchill to be ceded to the Northwest Territories within the next six months. Hodgson told members of the Science Council of Canada that he had to decide by the end of the year whether to build up his administrative staff in Churchill or make an expensive move into the Territories. He said it would be opportune if Manitoba and the federal government got together soon and talked about the part that Churchill could play in the development of the Northwest Territories.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. Creery. Are there any other comments from the floor? If not, then I will return. There are two more questioners at the table, Mr. Hopkins and Mr. Dinsdale. Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Mr. Erickson, did I understand you to say in your brief that the federal government had put sewers into Chalk River, Ontario?

**Mr. Erickson:** Perhaps I inferred it. I believe that Chalk River was built at the instigation of the federal government during wartime, and that they accepted part of the responsibility for the town as such.

**Mr. Hopkins:** I was a bit concerned when you made that statement because I am sure the Chairman will appreciate that I am along on this trip, being that this is the second meeting in succession during which my constituency has been discussed. I did not know we were so famous until I started on this tour.

Chalk River is 12 miles from my home, and it is in my constituency, and to date it still has no sewers. Atomic Energy of Canada Limited was established on Crown property, and the territory on which AECL established there was included in with the townsites of Deep River, which was originally started, and

[Interpretation]

Nord-Ouest restent toujours dans le mais peut-être que leur attitude envers chill n'a jamais été bien définie.

Je pense qu'il pourrait être intéressant, de lire un télégramme qui a paru dans la Presse canadienne ce soir, de vous enlever tout doute au sujet des intérêts des territoires du Nord-Ouest. La dépêche est datée d'Ottawa le 17 septembre.

Le commissaire territorial M. Hodgson a déclaré mercredi qu'il désire que la ville de Churchill soit cédée aux territoires du Nord-Ouest au cours des six prochains mois. M. Hodgson a dit aux membres du Conseil des sciences de Canada qu'il doit se décider d'ici la fin de l'année sur ce qui concerne l'établissement de son personnel administratif à Churchill ou de prévoir un déménagement fort coûteux dans les territoires du Nord-Ouest. Il serait opportun que le Manitoba et le gouvernement fédéral se réunissent très bientôt et discutent le rôle de la ville de Churchill pour le développement des territoires du Nord-Ouest.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Creery. Ya-t-il d'autres commentaires? Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, il y a encore des personnes qui désirent se faire entendre. Hopkins et M. Dinsdale. Je donne la parole à M. Hopkins.

**M. Hopkins:** Monsieur Erickson, est-ce que j'ai bien entendu, lorsque vous avez dit dans votre mémoire, le gouvernement fédéral avait installé des égouts dans Chalk River, Ontario?

**M. Erickson:** J'ai peut-être dit cela. Je pense que le centre de Chalk River a été construit pendant la demande du gouvernement fédéral au cours de la guerre et qu'ils ont accepté une part de responsabilité municipale à cause de ces faits.

**M. Hopkins:** J'ai été quelque peu surpris par votre déclaration car je suis sûr que le président a remarqué que depuis que j'ai commencé cette partie de ce voyage, c'est une session d'audience au cours de laquelle on parle de la circonscription. Je ne pensais pas que nous étions si connus avant que nous partions sur ce voyage.

Chalk River est à douze milles de mon domicile et fait partie de ma circonscription jusqu'à présent, ma ville n'a pas de système d'égouts. L'Énergie atomique du Canada limitée a été construite sur une propriété de la Couronne et le territoire sur lequel l'usine est établie est compris dans la m

[Tête]

think this is where the confusion is and I want to straighten this matter out.

Atomic Energy of Canada Limited as a Crown corporation did in fact start the townsite of Deep River, but it has nothing to do with the townsite of Chalk River as such. They did put the sewers in to begin with, but Deep River has been a municipality for several years now, and they bought these services in homes from the Crown corporation and have since shouldered their own load.

They might point out to you that on the other hand, the townsite of Petawawa, which now has about 3,000 people, has had a military base right beside it since 1907, and that townsite still does not have sewers.

You were discussing an ombudsman. We have been trying to make an arrangement between Ottawa and the town, and I am using this as an example because I think it parallels your case here very closely over the past years. We have had to deal with Ottawa, the municipality, and the province. We have gone on for a long time in very slow procedures until finally I made it a point of getting the three parties together and discussing this subject. We are now digging the requirements out of the Ontario Municipal Board in Toronto where they have been sitting for a long time, and we are getting some action.

I am a bit concerned about the role of the ombudsman which you mention in these particular cases, because the very suggestion of setting up another office which would entail creating bureaucracy certainly scares me as a member of this Committee into bringing out very clear jurisdictional procedures in my report to the House of Commons.

I say that with all sincerity because I do not think the secret to these problems that we are facing lies in the creation of another level of bureaucracy, because Heaven knows, we who are in public life have problems enough cutting through red tape as it is, and I think that if we can clarify the jurisdiction on these matters, it would be a more lasting procedure.

Could I have your comments on that as related to your particular views? Would you not long with this idea that there should be no decisive division of these powers in order to cut out the red tape, and would this satisfy you instead of bringing in an ombudsman?

[Interprétation]

palité de Deep River, où le projet a débuté, et je crois qu'il y a là une petite confusion et j'aimerais remettre les choses à leur place.

L'Énergie atomique du Canada Limitée figurant en tant que société de la Couronne a fait surgir la municipalité de Deep River, mais elle n'a rien à voir avec la municipalité de Chalk River. C'est la société de la Couronne qui a installé des égouts au tout début, la municipalité de Deep River est établie depuis plusieurs années maintenant, et ils ont acheté ces services et les maisons de la société de la Couronne et depuis lors cette municipalité se suffit à elle-même.

Je dois cependant vous faire remarquer d'autre part, que la municipalité de Petawawa, qui compte actuellement 3,000 habitants, est située en bordure d'une base militaire depuis 1907 et que cette municipalité n'a toujours pas de système d'égouts.

Vous avez discuté du problème de l'ombudsman. Nous avons essayé d'établir un accord entre Ottawa et cette ville et j'utilise ces problèmes comme un exemple car je pense qu'il est semblable à votre cas au cours des années passées. Nous avons des traités avec Ottawa, avec la municipalité et la province. Nous avons poursuivi pendant très longtemps des procédures très lentes jusqu'à ce que finalement je puisse réunir les trois parties et mettre le sujet en discussion. Nous sommes en train d'étudier les règlements de la Commission municipale de l'Ontario à Toronto qui siège depuis fort longtemps et nous avons finalement pu la faire bouger.

Je m'intéresse au rôle de l'ombudsman dont vous avez fait mention dans ces cas particuliers. Cette suggestion de créer un autre bureau qui ne ferait qu'augmenter la bureaucratie m'effraie en tant que membre du Comité et je ne voudrais pas inclure dans notre rapport à la Chambre certaines procédures juridiques très claires.

Je dis ici en toute sincérité, que je ne pense pas que la solution au problème auquel nous faisons face réside dans la création d'un nouveau niveau de bureaucratie car, nous le savons tous, nous qui sommes les représentants du peuple, avons suffisamment de problèmes à éliminer toutes les formalités administratives à l'heure actuelle et je crois que si nous arrivions à clarifier les juridictions dans ces questions, cela avancerait les choses.

Puis-je avoir vos commentaires sur ces problèmes qui se posent à votre conception personnelle? Pourriez-vous me dire si vous êtes d'accord avec cette idée qu'il devrait y avoir une division plus décisive de ces pouvoirs afin de réduire les processus administratifs, et que ceci vous satisferait mieux que d'obtenir un ombudsman?

[Text]

**Mr. Erickson:** Yes, if there was a more efficient division of powers and the procedures could be more expedient. Certainly, every time you add another person, there is a danger of increasing the bureaucratic entity in the dispute, but I believe that with regard to the increase in the bureaucratic aspect of any such dispute, where we appoint an ombudsman—and at most this is a tribunal and in most cases would not even have to be a tribunal; it would only have to be one person—the system that is used so widely speaks for itself.

I come back to the postal dispute as the most graphic example. I think this would probably be the same thing that will eventually happen in the case of the auto industry. The problem here is that the parties involved do not say, "How are we going to get together? If we employ an ombudsman we would increase the bureaucracy." They say, "We do not have to get together" or, "I am not responsible", and the other person says, "I am not responsible." Then there is just no simple way to get around this point other than to appoint an outside party. This is a problem with appointing a large committee or a standing committee. This is why it is much simpler to take a person who is neutral and who is trusted by society at large and by the parties involved.

In any dispute, of course, you are going to have to educate this person to the problem, and this, in many cases, may slow it down. It is always going to slow it down. It is going to slow it down in fact, in practice, but in the theory of what really happens in ongoing negotiations that are never resolved, it would speed things up.

It is like spending \$10 investing something that will, over the years, return you \$100. You are going to lose a little bit in momentum educating this ombudsman at the start, but in the end you are going to get most of your problems solved much quicker.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The last question will be asked by the Honourable Walter Dinsdale.

**Mr. Dinsdale:** Thank you, Mr. Chairman. I hope you are not going to limit me to just one question.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. You are the last questioner.

**Mr. Dinsdale:** The announcement that Mr. Creery has made I think spells out crystal

[Interpretation]

**M. Erickson:** Oui si une division plus efficace des pouvoirs et des procédures est faite, les procédés deviendraient plus expéditifs. Cependant, le fait que vous ajoutez une personne, il y a un danger d'augmenter la bureaucratie mais, je crois qu'en ce qui concerne l'augmentation de l'aspect démocratique de toute question, lorsque nous nommons un ombudsman, et la plupart du temps il s'agit d'un tribunal et dans bien des cas, il n'aurait pas besoin d'un tribunal, cela pourrait être une seule personne, le système qui est utilisé tellement fréquemment parle pour lui-même.

Je reviens à la dispute concernant le ministère des Postes comme un exemple patent. Je pense que ceci aurait probablement la même chose que ce qui arriverait éventuellement dans l'industrie de l'automobile. Le problème, c'est que les parties impliquées ne disent pas: «Comment allons-nous nous réunir? Si nous employons un ombudsman, nous augmenterons la bureaucratie.» Ils disent plutôt: «Nous n'avons pas besoin de nous rencontrer,» ou «Je ne suis pas responsable», l'autre répond: «Je ne suis pas responsable.» Il n'y a guère moyen d'en sortir sans nommer quelqu'un de l'extérieur. C'est un problème de nommer un comité ou un comité permanent, c'est pour ça qu'il est bien plus simple de prendre une personne qui est neutre et qui la société peut avoir confiance ainsi que les parties impliquées.

Dans tout conflit, bien sûr, vous aurez besoin de renseigner cette personne en ce qui concerne les problèmes, et ceci, dans bien des cas, ralentit le processus. Cela le ralentirait de toute façon. Car en fait cette personne est là pour ralentir les choses, en pratique, mais en théorie, ce qui arrive véritablement au cours des négociations qui ne sont jamais conclues, cette personne pourrait les accélérer.

C'est comme si vous dites que dépenser au cours des années vous rapportera \$100. Vous perdrez peut-être un peu au début, mais qu'il vous faudra renseigner cet ombudsman au départ mais à la fin vous verrez que tous les problèmes se résoudreont bien plus vite.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** La dernière question sera posée par l'honorable Walter Dinsdale.

**M. Dinsdale:** Merci, monsieur le président. J'espère que vous n'aurez pas à me limiter à une seule question.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. Vous êtes le dernier sur la liste.

**M. Dinsdale:** Cette déclaration de Mr. Creery nous a montré clairement quel était



Tete]

Churchill's peculiar problem. You are a community within the Province of Manitoba which subsists largely on federal activities, the railway, the National Harbours Board, military activity, northern development, and Indian affairs. I think it is because of this situation that the problem of jurisdictional dispute between the Province and Ottawa has been unusually difficult. The Province has hesitated to put in the huge expenditures necessary, as you have emphasized tonight, for the water and sewage problem because most of the demand for that service comes from federal activity within Churchill. I would think that Commissioner Erickson's announcement will precipitate a flurry in the dovecots because he has cut right on the line and has accepted your demand for access to the Northwest Territories. However, short of this interesting development I am wondering, since the establishment of the Department of Regional and Economic Expansion in the federal government, whether Churchill has made any attempt to negotiate its particular regional problems with that department. This is a special department set up within the federal government, designed to deal with some of the problems that Mr. Erickson has outlined in some detail here tonight.

**M. Erickson:** Not to my knowledge, sir. We have not done this. This particular department allocated a considerable amount of money to the Province under an agreement with the Province earlier in the year. Churchill was left out of the agreement at that time.

There have been indications, as we heard tonight in the briefs or the paperwork, that the planning apparently has been done on the part of the federal government. The provincial government feels that it has put forward a plan, and perhaps we are only hours away from an announcement of the official signing, that our problem is entirely solved. Because this question of joining the Northwest Territories has been brought up again, I think I would like to clarify a couple of points on that.

**M. Osler:** Could I, on a point of order, Mr. Chairman, interject here?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Osler,

**M. Osler:** I would not want to leave by now. I have said any impression with the people of Churchill that the studies to which

[Interprétation]

problème de la ville de Churchill. Vous êtes une municipalité au sein de la province du Manitoba qui subsiste largement grâce aux activités fédérales: les chemins de fer, le Conseil des ports nationaux, les anciennes activités militaires, le développement du Nord et les affaires indiennes. Je pense que c'est à cause de cette situation que les problèmes de conflit de juridiction entre la province et le gouvernement d'Ottawa ont été particulièrement difficiles. La province a évité à entreprendre des dépenses considérables nécessaires comme vous l'avez démontré ce soir, en ce qui concerne le système d'aqueduc et d'égout car, la plupart des demandes concernant ces services proviennent des activités fédérales dans la ville de Churchill même. Je crois savoir que le commissaire Hodgson, lorsqu'il a fait cette déclaration, précipitera les choses car il a suivi les mêmes demandes que celles qui vous concernent en ce qui a trait à l'accès aux Territoires du Nord-Ouest. Cependant, à part ce développement intéressant, je me demande, depuis la création du ministère de l'Expansion régionale, au gouvernement fédéral, si la ville de Churchill a essayé de négocier ces problèmes particuliers grâce à cet organisme. Il s'agit là d'un ministère spécial organisé au sein du gouvernement fédéral et conçu pour régler certains des problèmes que M. Erickson a soulignés en détail ce soir.

**M. Erickson:** Pas à ma connaissance monsieur. La ville n'a pas fait cela. Ce ministère a alloué des montants considérables à la province en vertu d'un accord avec cette dernière au début de cette année. Cependant la ville de Churchill n'a pas été comprise dans l'accord à l'époque.

Il y a eu des indications, comme nous l'avons entendu aujourd'hui, dans les mémoires ou les documents présentés que la planification a été faite par le gouvernement fédéral. Le gouvernement provincial croit qu'il a mis le programme en avant et peut-être que nous ne sommes qu'à quelques heures de l'annonce de la signature officielle, nous disant que notre problème est entièrement réglé. Puisque cette question de nous joindre aux Territoires du Nord-Ouest a été soulevée encore une fois, je pense que j'aimerais certainement clarifier quelques points à ce sujet.

**M. Osler:** Monsieur le président, puis-je en appeler au Règlement?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Osler.

**M. Osler:** Je ne voudrais pas laisser l'impression aux habitants de Churchill, après ce que j'ai dit, que les études auxquelles je me

[Text]

I referred, which I believe are completed, have anything to do with DREE whatsoever.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you.

**Mr. Osler:** They are something entirely different. The allocation of funds within DREE and the programs are entirely the responsibility of the Province to put up to the federal government. If they have not included Churchill, the federal government would have no control over that decision.

**Mr. Rowland:** On a point of order.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Rowland.

**Mr. Rowland:** The Province has put up Churchill, and this is what Mr. Erickson is talking about.

**Mr. Erickson:** Yes.

**Mr. Osler:** Then it is a different thing from what I am talking about.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Perhaps I should explain to the public that DREE is the Department of Regional and Economic Expansion.

**Mr. Dinsdale:** I outlined that, Mr. Chairman.

**Mr. Erickson:** This subject of joining the Northwest Territories was originally suggested at a public meeting, and it has been attributed to the Chamber of Commerce. The Chamber of Commerce did not call the meeting. Most of the workers at the meeting were lunch-pail carriers from the range who had just been seriously threatened with the loss of their jobs by the announcement of the range cutback.

The meeting was a community meeting. Somebody did suggest that perhaps we should join the Territories, and I believe that a poll taken of those there by vote indicated that most of the people thought they would like to do this.

There are several things about this. This did not represent the view of the town, although this may be the view of the town. I do not know. It is not the view, or was not the view, of the Chamber of Commerce. The Chamber of Commerce subsequently did submit to the provincial government a ques-

[Interpretation]

suis référé, qui je le crois sont terminés quelque chose à voir avec le ministre de l'Expansion régionale.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Me

**M. Osler:** Ces études sont entièrement différentes. Les subventions par l'intermédiaire du ministère de l'Expansion régionale. Programmes sont sous l'entière responsabilité de la province quant aux demandes présentées au gouvernement fédéral. Si la province n'a pas inclus la ville de Churchill, le fédéral ne pourra avoir aucun contrôle sur cette décision.

**M. Rowland:** J'en appelle au Règlement.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Rowland.

**M. Rowland:** La province a inclus la ville de Churchill, c'est là le point auquel M. Erickson se réfère.

**M. Erickson:** Oui.

**M. Osler:** Ainsi c'est fort différent de ce dont je viens de parler.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Peut-être que je devrais expliquer au public que le cycle DREE signifie ministère de l'Expansion économique régionale.

**M. Dinsdale:** J'ai déjà fait mention de cela, monsieur le président.

**M. Erickson:** Cette question de nous joindre aux territoires du Nord-Ouest a été faite pour la première fois lors d'une réunion publique, et elle a été attribuée à la Chambre de Commerce. La Chambre de Commerce n'avait pas été invitée à cette réunion. La plupart des travailleurs qui assistaient à cette réunion étaient du champ de tir et ils venaient d'être sérieusement secourus à cause de la perte de leur emploi lors de l'annonce du gouvernement des coupures dans les dépenses du champ de tir.

La réunion était une réunion communautaire. Une personne quelconque a suggéré que nous devrions peut-être nous joindre aux territoires et je crois qu'un vote pris à cette occasion a indiqué que la plupart des personnes présentes favorisaient cette solution.

Il y a différents problèmes qui surgissent à ce sujet. Cette idée ne représente pas le point de vue de la ville de même s'il pouvait en être ainsi. Je n'en sais rien. Ce n'est pas plus l'opinion de la Chambre de Commerce. La Chambre de Commerce a été sérieusement soumise au gouvernement provincial.

[Tete]

ions which asked just what the ramifications  
of joining the Northwest Territories,  
without ever stating that it actually wanted  
o.

The cry was immediately taken up, in some  
as by those who were in favour of joining  
the Northwest Territories, and in some cases  
by those who were opposed to it. The fact of  
the matter is that most of the people who  
have spoken against it were not members of  
the town. They were members of the Fort,  
and they have their sewer and water and  
they can say that things are all right and that  
they do not really have to worry about joining  
the territories. But this neither says one way  
or the other that the people of the town are in  
favour of joining or not joining. At this  
moment, I do not think anybody really knows.

The question was brought up in the provin-  
cial legislature of Manitoba. I believe that  
some of the opinions there were wrongly  
attributed to the wrong parties. But the point  
may have been raised, because it was a con-  
roversial point, even when it was raised, it  
was raised in error. People were talking  
about boundary redefinition, which is quite  
possible under the Constitution, and because  
of the alarmist and news value that it had,  
the term "secession" was used, and this was  
the first mistake.

The second problem is that we do not actu-  
ally know what the people of the town really  
want, whether they do want to join the Ter-  
ritories or whether they do want to stay in  
the province. They do have a problem. Join-  
ing the Territories would be one solution to  
the problem. Whether or not it is the best one  
remains to be seen, and even if it were done,  
they would probably never really know which  
one is the best. The problem is that we do  
not have a problem. We are looking for solutions.  
The provincial government has indicated that  
they are going to come up with a solution  
and if they do, fine and dandy. I do not think  
they will hear very many people suggesting  
that we should join the Territories.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr.  
Dinsdale.

**M. Dinsdale:** Mr. Chairman, I did not  
even want to get a discussion going on this  
subject of joining the Territories. It was pre-  
sented by the interesting news release.

I did want to find out what consultation  
there had been between the authorities in

[Interprétation]

cial la question de savoir quel genre de  
gratifications nous toucherions si nous nous  
joignons aux Territoires du Nord-Ouest, sans  
déclarer clairement que cet organisme  
désirait une telle chose.

Des discussions ont immédiatement com-  
mencé, dans certains cas favorisées par ceux  
qui voulaient la fusion aux territoires du  
Nord-Ouest et dans d'autres cas par ceux qui  
s'y opposaient. En fait, il est certain que la  
plupart des gens qui ont parlé contre cette  
solution n'étaient pas des citoyens de la ville.  
Nous avions des personnes venant du Fort, et  
ils ont là-bas des systèmes d'aqueduc et d'é-  
gout et ils peuvent très bien se contenter de la  
chose elles n'ont pas à se préoccuper de se  
fusionner aux territoires. Mais ceci ne veut  
pas dire non plus que les citoyens de la ville  
sont en faveur ou non de ce changement. Je  
pense qu'en ce moment personne n'en sait  
rien.

La question a été soulevée devant le Parle-  
ment du Manitoba. Je pense que certaines des  
opinions ont été attribuées aux mauvaises  
parties. Mais la question était soulevée, car il  
s'agissait là d'un point de controverse, même  
si elle a été soulevée elle a été faite par  
erreur. Les gens qui parlent d'une rectifica-  
tion des frontières, ce qui est très possible au  
sein de la Constitution, et surtout à cause des  
alarmistes et la valeur de la nouvelle que ces  
sujets avaient le terme sécession a été utilisé  
et cela c'est la première erreur.

Le deuxième problème c'est que nous ne  
savons pas vraiment ce que les habitants de  
la ville désirent réellement. Nous ne savons  
pas s'ils désirent se joindre aux territoires ou  
s'ils préfèrent rester dans la province. Les  
habitants ont un problème. Se joindre aux  
territoires serait l'une des solutions au pro-  
blème. A savoir si celle-ci est oui ou non la  
meilleure, c'est encore là à voir, même si cela  
devait être fait nous ne le saurons peut-être  
jamais que l'action fut la meilleure. Le pro-  
blème c'est que nous avons un problème.  
Nous cherchons des solutions. Le gouverne-  
ment provincial nous a indiqué qu'il cherchait  
une solution et s'ils y arrivent, tant mieux. Je  
ne crois pas que j'entendrais alors les nom-  
breuses personnes vous suggérer que nous  
devrions nous joindre aux Territoires.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur  
Dinsdale.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, je n'ai-  
merais pas particulièrement discuter de la  
question de se joindre aux Territoires du  
Nord-Ouest. Je pense que cette question a été  
précipitée par l'intérêt de la nouvelle.

J'aimerais savoir s'il y a eu consultation  
entre les autorités de la ville de Churchill et



[Text]

Churchill and the Department of Regional and Economic Expansion.

For example, you are threatened with freight rate increases which will substantially affect your economy here. Who has taken up the cudgels on behalf of Churchill in this respect? Are you co-ordinating through DREE, or is it something that you have not come to grips with?

**Mr. Erickson:** It is something I do not believe we have come to grips with. We have been at grips continuously with the present high freight rates. I do not think anybody has quite waked up to the fact yet that they are going to be even higher.

They are higher here, and because of this our taxes are higher, in effect.

**Mr. Dinsdale:** You have mentioned the problem down at Rivers which is on the fringe of my constituency, and we are tying in very closely to the DREE program in the hope that something useful might come out of the facilities and the services that are available through DREE.

Now turning to the problem of port of Churchill does the Hudson's Bay Route Association take any particular stand on these matters other than the general promotion of the greater use of the port of Churchill? Have they any specific resolutions with respect to the jurisdictional problem provincial and federal, with respect to working through DREE and matters of that kind?

**Mr. Erickson:** I do not think they have defined a particular course of action other than to say that something has got to be done. They may have said by the federal or the provincial governments. At the moment, I could not say for sure. They have not followed up a concrete approach. I think that they might run into a bit of static if they do this, because they are an interprovincial organization and their main strength is actually in Saskatchewan. Certainly I think the province should be grateful for whatever assistance they can get from them, because they have done more to promote Churchill than the Province of Manitoba has ever done, certainly. But I do not think they have followed a specific course of action such as getting in touch with DREE.

**Mr. Dinsdale:** They would make recommendations such as the greater use of icebreakers in the port, extending the season?

[Interpretation]

le ministère de l'Expansion économique régionale.

Par exemple votre situation est-elle la cause de l'augmentation des taux de fret affecte substantiellement votre économie même. Qui a pris les initiatives au nom de la ville de Churchill dans ce domaine? vous un système de coordination au moyen du ministère ou s'agit-il là d'un domaine auquel vous n'avez pas encore fait face?

**M. Erickson:** Je crois que c'est là une question que nous n'avons pas encore étudiée. Nous avons continuellement été aux prises avec des taux de fret très élevés. Je ne suis pas que personne se doute encore qu'entre ces taux de fret seraient encore plus élevés.

Les taux de fret sont plus élevés ici et par conséquent, nos taxes sont plus élevées.

**M. Dinsdale:** Vous avez mentionné le problème de Rivers qui est presque aux limites de ma circonscription, nous essayons de résoudre ce phénomène au programme du ministère de l'Expansion économique en espérant que quelque chose d'utile pourrait sortir des initiatives et des services disponibles grâce au ministère.

Pour en revenir au problème de Churchill est-ce que la Hudson's Bay Route Association a adopté une attitude particulière en ce qui concerne les questions autres que la promotion générale et l'utilisation accrue du port de Churchill? A-t-elle adopté des résolutions avec lesquelles on se préoccupe de la question de la juridiction provinciale et fédérale touchant le travail par l'intermédiaire de DREE et des choses du genre?

**M. Erickson:** Je ne pense pas qu'ils aient défini une ligne d'action particulière excepté qu'ils ont dit que quelque chose devait être fait. Ils ont peut-être dit que c'était au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux de le faire. Pour le moment je suis pas très certain. Ils n'ont pas suivi une approche concrète. Je pense qu'ils pourraient avoir quelques difficultés ici parce qu'il s'agit d'une organisation interprovinciale dont la force principale se trouve en Saskatchewan. C'est certain, je pense, que la province devrait être reconnaissante pour l'aide qu'elle a reçue parce que l'Association a fait davantage pour promouvoir Churchill que la province de Manitoba ne l'a fait. Mais je ne pense pas qu'ils aient suivi une ligne d'action particulière comme par exemple se mettre en contact avec DREE.

**M. Dinsdale:** L'Association ferait des recommandations comme l'utilisation accrue d'icebreakers dans le port prolongeant la saison.

Tête]

**M. Erickson:** Every year they make a recommendation for the extension of the port.

**M. Dinsdale:** And the export of more grain through the port and so on? Have they done anything on this diversion charge of two cents per bushel on all grain shipped through Churchill?

**M. Erickson:** They have brought it up many times. I do not think they have ever obtained a satisfactory answer. It seems to be some sort of ghost. Everybody seems to know that it is happening, but nobody seems to be able to pin it down and say yes, it is and this is where it is and this is why, and therefore something might be done about it.

**M. Dinsdale:** One more question, Mr. Chairman. There is renewed talk about emphasizing Canadian defence in the north. As we have withdrawn from NATO, it is suggested that this emphasis...

**M. Osler:** Objection, Mr. Chairman. We have not withdrawn from NATO.

**M. Dinsdale:** Excuse me, we have reduced our support to NATO.

**M. Osler:** It is quite a different thing.

**M. Dinsdale:** Yes. We have reduced our support to NATO, and the official interpretations that this is because we are going to emphasize defence of the north. Now all military forces have been pulled out of Churchill. There is any suggestion that Churchill once again is going to become a military centre, an integral part of northern defence?

**M. Erickson:** There is no suggestion that Churchill is going to become an integral part of northern defence. At this present time there is some use of the Churchill area by "Operation Viking", but the northern headquarters has now been allocated to another place and that is where the emphasis is going to be. Churchill in the past months or several years at a time is benefiting from the presence of small contingents of armed forces on a temporary or possibly one- or two-year basis.

**Chairman:** I would like to invite a lady from the floor who wishes to speak to come forward.

**M. Rowland:** Mr. Chairman, before you do, Mr. Dinsdale raised a question on which I can give some additional information.

[Interprétation]

**M. Erickson:** Tous les ans, elle fait une recommandation pour le prolongement du port.

**M. Dinsdale:** Et qu'arrive-t-il à l'exportation accrue de grain passant par le port, etc.? A-t-elle fait quelque chose à propos des frais de 2 cents par boisseau facturés pour toute céréale expédiée par l'intermédiaire de Churchill?

**M. Erickson:** Elle a soulevé la question à de nombreuses reprises. Je ne pense pas qu'elle ait obtenu de réponse satisfaisante. Il semble qu'il s'agisse là d'un genre de fantôme. Tout le monde a l'air au courant de ce qui se passe mais personne ne peut mettre exactement le doigt dessus et dire c'est cela, c'est là que ça se trouve, c'est pourquoi c'est comme ça. Par conséquent il faut faire quelque chose à ce sujet.

**M. Dinsdale:** Une question encore monsieur le président. On parle à nouveau de renforcer la défense canadienne dans le Nord. Nous nous sommes retirés de NATO. On laisse à penser que cette accentuation...

**M. Osler:** Objection monsieur le président, nous ne nous sommes pas retirés de NATO.

**M. Dinsdale:** Excusez-moi, nous avons réduit notre aide à NATO.

**M. Osler:** C'est bien différent.

**M. Dinsdale:** Oui, nous avons réduit notre aide à NATO et l'interprétation officielle de cette mesure est que nous le faisons pour renforcer la défense dans le Nord. Toutes les forces militaires ont été retirées de Churchill. Est-ce qu'il se pourrait que Churchill redevenne une fois de plus un centre militaire, partie intégrante de la défense du Nord?

**M. Erickson:** Il n'y a rien qui laisse penser que Churchill va devenir partie intégrante de la défense du Nord. A l'heure actuelle, la région de Churchill a quelque utilité à cause de «l'opération Viking» mais les quartiers généraux du Nord ont été fixés ailleurs et c'est là que l'accent sera mis. Depuis quelques mois ou quelques semaines Churchill jouit de la présence de petits contingents des forces armées postés temporairement ou peut-être pour un ou deux ans.

**Le président:** J'aimerais passer la parole à une personne de la salle qui souhaiterait parler.

**M. Rowland:** Monsieur le président, avant cela M. Dinsdale a soulevé une question sur laquelle j'aimerais apporter quelques précisions.

[Text]

tion to the Committee. He asked if there had been any representations made to the federal government or the Transportation Commission about the prospect of increased freight rates to Churchill, and this matter was taken up at the meeting of the Prairie Economic Council, and also the Minister seized with that responsibility in Manitoba has made representations. If I may, since also this *Canadian Press* news dispatch was placed on record at this meeting, if indeed Commissioner Hodgson did demand that Churchill be ceded to the Northwest Territories within the next six months, he was acting in manner which was totally inappropriate to his position. I consider that action to be reprehensible if indeed that is what he said and it was also without any reason at all because the bulk of the administration to the Northwest Territories and the Yukon territory is now located in Ottawa. There is nothing at all to stop Commissioner Hodgson or the federal government and the Department of Indian Affairs and Northern Development under the Honourable Jean Chrétien, if they think Churchill is a suitable site for locating administrative staff in the District of Keewatin, from locating it in Churchill even if it remains in the Province of Manitoba. There is no necessary connection at all, and I intend to look into that immediately.

**The Chairman:** May I invite the lady to come forward.

**Mrs. Bernice McIver:** My name is Bernice McIver.

**The Chairman:** Thank you.

**Mrs. McIver:** May I say, Mrs. Fergusson and gentlemen, that I for one, and I believe there are a number here, am very glad that it was made quite plain by our main speaker that this idea of joining the Northwest Territories is not a move on the part of the Town. Many, many property owners, many renters in the Town have told me they were not consulted.

The other point I would like to mention is the fact that I, along with a number of others—I am not speaking only for myself—believe that Churchill's real problem is that we are not a town and we all know that that has to come not from you, but from the Province. We have asked for it before. We have gone down there with lawyers to speak for us. The Province turned us down absolutely cold. It did not matter what we did, they would not allow us to become a town. I hope—I do not know that we will because I

[Interpretation]

sions pour le Comité. Il a demandé s'il y eu des représentations faites auprès du gouvernement fédéral ou de la Commission qui concerne l'éventualité de l'augmentation des taux de transport à Churchill et ce sujet a été discuté à la réunion du Conseil économique des Prairies et également auprès du ministre du Manitoba responsable. J'ajoute également que puisque le communiqué du *Canadian Press News* a été mis au dossier ce matin, si le commissaire Hodgson exigeait vraiment que Churchill soit cédé aux terres du Nord-Ouest au cours des six prochains mois, il outrepassait certainement les prérogatives de son poste. Je considère qu'il s'agit d'un acte répréhensible si c'est bien ce qu'il dit car cela s'est fait sans raison du tout. Il est donné que le gros de l'administration des territoires du Nord-Ouest et territoires Yukon se trouve situé actuellement à Ottawa. Il n'y a rien qui puisse empêcher le commissaire Hodgson et le gouvernement fédéral, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dont le ministre est l'honorable Jean Chrétien de poster un personnel administratif à Churchill même s'il reste dans la Province du Manitoba, s'il juge que c'est un endroit acceptable pour poster du personnel administratif dans le district de Keewatin. Il n'y a pas forcément un lien entre tout cela et j'ai l'intention de l'étudier immédiatement.

**Le président:** Madame voudriez-vous prendre le micro.

**Mme Bernice McIver:** Mon nom est Bernice McIver.

**Le président:** Je vous remercie.

**Mme McIver:** J'aimerais dire, madame Fergusson, messieurs que personnellement je pense que je ne suis pas la seule ici, je suis très heureuse que notre porte-parole principal ait déclaré clairement que l'idée de nous joindre aux territoires du Nord-Ouest n'était pas venue de notre ville. Un très grand nombre de propriétaires fonciers et de rentiers de notre ville m'ont déclaré qu'ils n'avaient pas été consultés.

L'autre point que j'aimerais mentionner est le fait que, et je ne suis pas la seule, je ne suis pas non seulement en mon nom, je crois que c'est un véritable problème de Churchill tient en fait que nous ne sommes pas une ville et nous savons que cela ne doit pas venir de la Province. Nous en avons déjà fait la demande auparavant. Nous nous sommes présentés avec des avocats pour nous représenter et la province nous a refusé notre demande. Quoi que nous fassions nous ne deviendrons pas une ville. J'espère, je ne sais pas



ete]

not speak for others but just a few others, of them my husband, who is a 40-year old man here. He and I are both of one mind on this—not on everything. By the way, I did not interject here that we find a third person very, very useful when we are having a discussion, incidentally; but we do not allow a third person, in fact I have never known a third person who wanted to decide for us, often the third person throws light that is one or the other of us change our mind in a situation. I think probably that is the way that is needed. So, you see, I am a realist. But I was going to say that I hope it will not be too long before we realize again that what we need to do is to go down there and get to Winnipeg and this time, perhaps sit on the steps until they get tired of talking to us and say, go on; you can have your way. Thank you.

**Chairman:** Thank you, Mrs. McIver. I would like to invite Mr. Kristiansen to make a brief comment, and I would ask him, since it is his second appearance, to be brief.

**Kristiansen:** All right. I was a little troubled over the comments of Mrs. McIver and Mr. President of the Chamber of Commerce about joining the Northwest. I will agree on Mr. Hodgson's announcement that for the simple reason that very briefly to the north of us there is a province in the making. You look at the map today and wherever do the supplies come to the Northwest? From the west they come to Edmonton, from Yellowknife; from the east, they come from Montreal, Frobisher Bay to the north. For the north of Manitoba I would like to join because there were a link, and as the gentleman says over there, there is no reason for Mr. Hodgson not to use Churchill. How would you like to see the capital of the province being in Saskatchewan? He cannot support, build up a community that is outside his territory.

**Rowland:** He certainly can.

**Kristiansen:** He can certainly use it, how can he justify it to his own people? It seems to be the policy for making a province in the north. For every dollar that is spent, tried to spend it inside your province. It has been proved to me through funds avail-

### [Interprétation]

ce sera possible parce que je ne peux parler pour les autres et seulement quelques autres dont un d'entre eux est mon mari qui réside ici depuis 40 ans. Lui et moi sommes d'accord là-dessus sinon sur tout le reste. A propos j'aimerais ajouter ici que nous trouvons très utile, très très utile, d'avoir une troisième personne lorsque nous discutons incidemment mais on ne nous permet pas d'avoir une troisième personne. En fait je n'ai jamais connu de troisième personne qui ait voulu décider pour nous mais une troisième personne peut éclairer un certain point qui permet à l'un ou l'autre d'entre nous de changer d'avis sur la situation. Je pense que c'est ça qu'on a besoin. Ainsi vous voyez je suis radicale. J'allais dire que j'espère qu'il ne s'écoulera pas trop de temps avant que nous réalisions que ce que nous avons besoin de faire c'est de retourner encore à Winnipeg et cette fois peut-être de nous asseoir sur les marches jusqu'à ce qu'ils soient fatigués de nous voir et qu'ils nous disent: «O.K. vous aurez ce que vous voulez, rentrez chez vous». Je vous remercie.

**Le président:** Merci madame McIver.

J'aimerais passer la parole à M. Kristiansen pour un autre commentaire mais étant donné que c'est la deuxième fois qu'il a le micro je lui demanderais d'être bref.

**M. Kristiansen:** Entendu. J'étais un peu troublé par les commentaires de M<sup>me</sup> McIver et du président de la Chambre de commerce en ce qui concerne la réunion avec les territoires du Nord-Ouest. Je commenterai la déclaration que M. Hodgson a faite ce soir pour la simple raison que très brièvement au nord de notre province, il y a une province en train de se faire. Si vous jetez un coup d'œil sur la carte aujourd'hui vous vous demandez d'où les approvisionnements arrivent-ils pour le Nord-Ouest? De l'ouest ils viennent d'Edmonton, de Yellowknife, de l'est, ils viennent de Montréal, du nord de Frobisher Bay. Dans l'intérêt du Manitoba j'aimerais que l'on soit attaché aux territoires du Nord-Ouest parce que s'il y avait un lien comme un de ces messieurs ici l'a dit, il n'y a pas de raison que M. Hodgson n'utilise pas Churchill. Que diriez-vous si la capitale de notre province se trouvait en Saskatchewan? Il ne peut pas aider à mettre sur pied une collectivité qui est en dehors de ce territoire.

**M. Rowland:** Il le peut certainement.

**M. Kristiansen:** Il peut certainement l'utiliser mais comment peut-il le justifier à ses gens? Il semble que ce soit la politique de l'établissement d'une province dans le nord que chaque dollar dépensé, on essaye de le dépenser dans la province. On a prouvé qu'a-

[Text]

able if you want to start a business in the Northwest for all kinds of investment purposes there is certain assistance, but you must be there, and I strongly feel not so much for the sake of Churchill but for the rest of Manitoba, get on the ball. There is a province in the making to the north of us. I do not know how many thousands of jobs it would create in southern Manitoba if a supply link to Churchill was established. Wake up! We are putting ourselves into a little box and saying, Churchill is in a little box; let it stay there. I do not want to move.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kristiansen.

**Mr. McQuaid:** Mr. Chairman, before the witness goes, I wonder if I could be permitted just one short question?

**The Chairman:** Well, if it is a short one. We have had the witness before us for nearly two hours.

**Mr. McQuaid:** You say in your brief, Mr. Erickson, that the constitution should be repatriated. Now for the guidance of this Committee, what in your opinion is more important? What should come first? The repatriation of the constitution or its amendment and then repatriation? In other words, what should we be primarily concerned with as a Committee—getting the constitution back to Canada or deciding on the amendments first and then getting it back to Canada?

**Mr. Erickson:** I think the raison d'être of your Committee has been not to repatriate it but to reorganize it. I do not say that this is the most important of the two, but certainly I would say that this is your function. It seems to me that repatriation should be the simplest. I cannot understand any provinces of this country not going along with it. As to saying which is the more important, I would say, with all due respect to your efforts, that repatriation would be the more important, because I think it would facilitate your efforts; it would make them so much easier and it is so much a simpler thing. You are going to suggest a great many things which are going to have to be rehammered out and reworked until everybody is happy, but repatriation is such a simple straightforward process of law. How much longer do we know that we are going to be on—hopefully we are always going to be on good terms with England, but the way the world seems to change, and I in no way wish any ill will upon Eng-

[Interpretation]

vec les fonds disponibles si vous voulez p en affaires dans les territoires du Nord-C pour toutes sortes d'investissements, il e une certaine aide, mais il faut que vous s sur place et je crois sincèrement qu'il fau mettre pas seulement dans l'intérêt de Churchill mais surtout dans l'intérêt du rest Manitoba. Il y a une province en traie s'établir au nord de chez nous. Je ne sais combien de milliers d'emplois seraient c dans le sud du Manitoba s'il y avait un d'approvisionnement à Churchill. Réveillez-vous! Nous sommes enfermés dans notre d'ivoire et nous disons que Churchill est n tour d'ivoire, restons-y. Je ne veux bouger.

**Le président:** Merci monsieur Kristiansen.

**M. McQuaid:** Monsieur le président, avant que le témoin se retire, je me demande si je pourrais lui poser une toute petite question.

**Le président:** Si c'est une toute petite question d'accord parce que le témoin est devant nous depuis près de deux heures.

**M. McQuaid:** Vous dites dans votre mémoire, monsieur Erickson, que la Constitution devrait être rapatriée. Pour éclairer le Comité, dites-moi quelle est à votre avis la chose la plus importante? Ce qui devrait venir d'abord? La rapatriation de la Constitution ou son amendement suivi de sa rapatriation? En d'autres termes, en tant que Comité à quoi devrions-nous nous attacher d'abord—à ramener la Constitution au Canada, ou à décider d'avoir des amendements et à ramener ensuite au Canada.

**M. Erickson:** Je pense que la raison d'être de votre Comité n'est pas de rapatrier la Constitution mais de la réorganiser. Je ne pense pas que ce soit là l'aspect le plus important mais je dirais certainement que c'est là votre fonction. Il me semble que la rapatriation devrait être la plus simple des deux. Je ne pense pas qu'aucune des provinces s'y oppose. Quant à dire laquelle est la plus importante, je dirais, avec tout le respect que je dois à vos efforts, que la rapatriation devrait être la plus importante parce qu'elle faciliterait vos efforts, elle rendrait les choses beaucoup plus simples, beaucoup plus faciles. Vous allez suggérer un grand nombre de choses qui devront être remaniées, repolies, jusqu'à ce que tout le monde soit content mais la rapatriation est un processus de loi simple et direct. Combien de temps encore cela va-t-il durer? Avec un peu de chance nous serons toujours en bon terme avec l'Angleterre, mais avec la façon dont le monde change, et ce n'est pas que nous souhaitons du mal à l'Angleterre, mais comme nous savons-nous que nous nous entendrons tou-

e]

but how do we always know that we are going to be able to go to them with quite as much ease as we can today? Hopefully we are not there where we are; our destiny is hanging in our hands, if we are going to follow the law and we should follow the law certainly. I think that this is the prerequisite. Maybe not the most important, but certainly a prerequisite for anything this Committee tries to do.

**Chairman:** Ladies and gentlemen, on behalf of the Committee I would like to thank Mr. Erickson for his presentation tonight and his handling of the discussion which followed his presentation. Thank you.

**Erickson:** Thank you, Mr. Chairman.

**Chairman:** Members of the Committee, I have two further witnesses and I would now urge that your questions of these two witnesses be limited to some two or three questions.

Ladies and gentlemen, I would introduce my next witness, Mr. William Strauss, who is Principal of the Duke of Edinburgh School in Fort Churchill. Mr. Strauss.

**William Strauss (Principal, Duke of Edinburgh School, Fort Churchill):** Thank

I wish to deal just very briefly with what the Constitution has to say about the division of powers. The federal government and the provincial governments divide many powers. The federal, for example, militia, post office. The provincial governments have been given powers of the education.

Now it is my contention that with the increased mobility of the Canadian people to greater affluence, and also with the success of the Canada Pension Plan, it is becoming increasingly important that Ottawa take responsibility for the planning and execution of educational policies on a nationwide basis. Now this would necessitate a greatly increased proportion of the finances required to operate all facets of the various educational institutions throughout Canada. Everybody realizes that all segments of the population are after a greater share of the national monetary pie, but when one looks at the fantastic scientific and technological developments in the more highly developed countries of the world during the last 75 years, one asks the question why, when mankind has stood on the face of the earth for thousands of years, why, I say, did this development wait

[Interprétation]

jours avec eux aussi bien et aussi facilement qu'aujourd'hui? Avec un peu de chance ce sera le cas, mais vous voyez où nous sommes, notre destinée repose entre leurs mains, si nous devons suivre la loi et nous devrions certainement suivre la loi. Je pense que c'est là une condition préliminaire. Peut-être pas la plus importante mais certainement une condition préliminaire avant que le Comité entreprenne quoi que ce soit.

**Le président:** Mesdames et messieurs, au nom du Comité j'aimerais remercier M. Erickson pour sa présentation de ce soir et pour la façon qu'il a alimenté la discussion qui a suivi cette présentation. Je vous remercie.

**M. Erickson:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Messieurs les députés nous avons encore deux témoins, par conséquent j'aimerais qu'il n'y ait pas plus de deux ou trois personnes à les questionner.

Mesdames et messieurs, j'aimerais vous présenter notre témoin suivant M. William Strauss, directeur de l'école Duke d'Edinburgh à Fort Churchill.

**M. William Strauss (directeur, école Duke d'Edinburgh, Fort Churchill):** Je vous remercie.

J'aimerais traiter très brièvement de ce que la Constitution a à dire en ce qui concerne la division des pouvoirs. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent un grand nombre de pouvoirs. Le gouvernement fédéral par exemple est chargé de la milice et des postes, les gouvernements provinciaux sont chargés de l'éducation.

Je soutiens qu'avec la mobilité accrue des Canadiens qui a été entraînée par une prospérité accrue et aussi à cause de l'aide du régime des rentes du Canada, il devient de plus en plus important qu'Ottawa soit chargé de la planification et de l'exécution des politiques d'éducation sur une base nationale. Cela entraînerait naturellement une augmentation des fonds requis pour opérer toutes les facettes des diverses institutions d'éducation dans le Canada. Tout le monde se rend compte que tous les segments de la population veulent avoir un plus gros morceau de gâteau mais quand on considère les développements fantastiques réalisés aux points de vue scientifique et technique dans des pays du monde les plus développés au cours des 75 dernières années, on se demande pourquoi alors que l'humanité se trouve sur terre depuis des milliers d'années, pourquoi dis-je il a fallu atten-



## [Text]

for the last few years? There can only be one answer, and that is the universal accessibility to an education, which, 150 years ago, was the private preserve of the rich. With people moving from province to province to a much greater degree, a closer liaison between provinces is highly desirable, and this cannot be accomplished by Committees because of the jealousies of the various departments of education in the provinces. This can be accomplished only if educational jurisdiction is placed in the hands of the federal government. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Strauss. The first questioner will be Mr. Leonard Hopkins.

**Mr. Hopkins:** Mr. Strauss, I am glad that you came forward to speak about this subject tonight. I was in education for twelve and a half years before going into politics, and I had a first-hand education of the very thing you are talking about because I was with General Panet High School at base Petawawa and we had students coming in there from every province in Canada. We used to discuss this very subject at great lengths.

One suggestion that has been made from people who would like to see a federal department of education is that regional offices could be set up in each province of Canada to administer education federally, which could in fact operate just as efficiently as present departments of education. Would you agree with this suggestion?

**Mr. Strauss:** Yes, most definitely.

**Mr. Hopkins:** In 1967, I believe it was, we had the first meeting of ministers of education from the various provinces of Canada. I believe that meeting took place in Victoria. You might be aware of it. Do you think that anything can be accomplished by the provincial ministers of education continuing to meet on this basis?

**Mr. Strauss:** I would hold out very little hope that there would be any progress made if the various ministers of education of the provinces met, particularly if Boss Ross was represented at that.

**Mr. Hopkins:** I would like to put a question to you that would refer to present circumstances. I do not know what your local situation is here as far as the cost of the school or who built it is concerned. Was it built by the town or was it built with federal funds because of the federal institutions here?

## [Interpretation]

dre les quelques dernières années pour ces progrès? Il ne peut y avoir qu'une réponse et c'est l'accès universel à l'instruction. Il y a 150 ans, était l'apanage des riches. Mais que les gens se déplacent de plus en plus d'une province à une autre, il est souhaitable d'avoir un lien plus étroit entre les provinces et ceci ne peut se faire par l'intermédiaire des comités à cause des jalousies des divers ministères d'éducation des provinces. Cela peut se faire uniquement si la juridiction de l'éducation repose entre les mains du gouvernement fédéral. Je vous remercie.

**Le président:** Merci monsieur Strauss. Leonard Hopkins.

**M. Hopkins:** Monsieur Strauss, je suis heureux que vous soyez venu parler de ce sujet aujourd'hui. J'ai été moi-même dans l'éducation pendant 12½ ans avant de passer à l'administration politique. Je connais très bien ce dont vous parlez parce que je me trouvais à l'école secondaire du General Panet à Petawawa. Nous avions là des écoliers venant de toutes les provinces du Canada. Nous avions coutume de discuter ce sujet très longuement.

Une des suggestions faites par les personnes en faveur d'un ministère fédéral de l'éducation est qu'on établisse des bureaux régionaux dans chaque province afin d'administrer l'éducation fédéralement et ces bureaux pourraient en fait fonctionner aussi efficacement que les ministères d'éducation actuels. Êtes-vous en faveur de cette suggestion?

**M. Strauss:** Oui, très certainement.

**M. Hopkins:** En 1967 je crois, a eu lieu la première réunion des ministres de l'éducation des diverses provinces du Canada. Je pense que cette réunion s'est déroulée à Victoria. Vous êtes peut-être au courant. Pensez-vous que si les ministres provinciaux de l'éducation continuent à se réunir sur cette base, il y aura quelque chose de fait?

**M. Strauss:** J'ai bien peur qu'on n'accomplisse aucun progrès dans cette direction particulier si le Boss Ross était représenté.

**M. Hopkins:** J'aimerais vous poser une question que vous référiez aux circonstances actuelles. Je ne sais pas quelle est votre situation locale en ce qui concerne le coût de l'école ni qui l'a construite. Est-ce que l'école a été construite par la ville ou avec des fonds fédéraux à cause des institutions fédérales ici?

e]

**Strauss:** Yes. The Duke of Edinburgh School was built... it was the army that was there at the time; it is now administered by the Department of Indian Affairs and Northern Development.

**Hopkins:** Would you agree that where there are large federal institutions such as army bases the federal government should run the schools for the dependents of military personnel or other large bodies of civil servants in crown corporations, for example, would tend to dominate a community? Do you think that the federal government should run the school rather than the municipality?

00

**Strauss:** That is very much a debatable question. The Duke of Edinburgh School is indeed almost completely by the Department of Indian Affairs and Northern Development. We are subject to the rules and regulations of the Department of Education in Winnipeg. I must say, against my better judgment, that if a school is going to be run by the rules and regulations of the Department, the federal government should have a hand in it. Even if the school comes from the Department of Indian Affairs the way it is now, it should be the Department of Education in Winnipeg who runs the school.

**Hopkins:** Maybe I should clarify my question then. In order to get the local municipal taxpayers off the hook when someone else has such a big stake in the community where it is possible for them to move on relatively short notice and leave the municipality burdened with a group of empty school rooms, for example, and a large tax bill in view of the fact that the provincial government does have a great deal of say, of course, in the administration of the school that the federal government and the provincial government then should shoulder the major share of the cost, 90 per cent or 100 per cent of the cost in cases like that.

**Strauss:** Rather than the local taxpayers.

**Hopkins:** Right.

**Strauss:** This I would definitely agree with.

**Hopkins:** Mr. Chairman, that sums up my questions but I want to compliment this man as one of my former colleagues for coming forward with this very strong sugges-

[Interprétation]

**M. Strauss:** Oui. L'école de Duke d'Edinburgh a été construite... C'est l'armée qui était là à ce moment-là; elle est actuellement administrée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

**M. Hopkins:** Là où il y a des institutions fédérales importantes comme des bases militaires, seriez-vous d'accord pour que le gouvernement fédéral construise des écoles pour les familles de ses militaires ou des autres grands organismes de fonctionnaires, des corporations de la Couronne, par exemple, qui tendent à dominer une collectivité? Pensez-vous que ce soit au gouvernement fédéral plutôt qu'à la municipalité de construire l'école?

**M. Strauss:** C'est une question qui est indiscutable. L'école du Duc d'Edinburgh est financée presque complètement par un ministère des affaires indiennes et des territoires du nord, mais nous sommes soumis aux règlements du ministère de l'Éducation se trouvant à Winnipeg. Je dois dire à moins que je ne me trompe, que si une école doit être soumise aux règlements du ministère, ce dernier devrait contrôler son administration. Comme elle est financée par le ministère des Affaires indiennes comme c'est le cas actuellement, c'est le ministère de l'Éducation se trouvant à Winnipeg qui doit administrer l'école.

**M. Hopkins:** Peut-être que je devrais donner des éclaircissements sur ma question. Afin d'alléger le fardeau du contribuable local, lorsque quelqu'un d'autre a un tel intérêt en jeu dans la collectivité et lorsqu'il serait possible de se retirer dans les délais assez courts et de laisser à la municipalité la responsabilité de groupes de salles de classes vides par exemple et une grosse dette fiscale vu que le ministère provincial de l'Éducation, bien entendu intervient assez fortement dans l'administration de l'école, alors le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial devraient assumer la majeure partie des frais 90 p. 100 ou 100 p. 100 de ces frais dans des cas comme celui-là.

**M. Strauss:** Au lieu que ce soit les contribuables locaux qui les assument.

**M. Hopkins:** Exactement.

**M. Strauss:** J'approuverais certainement une telle mesure.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, ceci constitue le résumé de mes questions, mais je tiens à féliciter cet homme qui en tant qu'ancien collègue est venu nous présenter cette

[Text]

tion tonight. Certainly we need something to equalize education and get this matter of finances of education straightened out across Canada and I congratulate him. I also agree with him that if we wait for total provincial agreement on such a program it will take far longer than it is going to take to amend the constitution of Canada.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hopkins. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I am not sure that I rightly understood the witness but I thought he was saying that the federal government should have control over the subject of education. I want to ask him whether he had given attention to the fact that Canada could only exist as a nation by reason of some agreement between the French-speaking and the English-speaking people of this country. Closely associated with the culture and language of a country is the subject of education. For us to try to disturb the present arrangement, whereby education is made a provincial responsibility, might be a very divisive and difficult thing for the future of Canada. Has he given consideration to that aspect of the problem?

**Mr. Strauss:** Yes I have given consideration to that. Any time you are dealing with a matter as touchy as this particular matter is and which has grown to the point where it is today because of tradition—any time you try to milk a sacred cow—you are going to run into a lot of problems.

**Mr. Brewin:** It is much more than a sacred cow, it is the unity of this country that is concerned.

**Mr. Strauss:** The unity of the country need not necessarily be at stake if this type of thing that I am advocating is attempted. I cannot see where the unity of the country would be at stake if we tried to get this business of vastly different educational systems unified. At the present time, they are 13 grades in Ontario and 12 here. In Nova Scotia and New Brunswick, they go to university with Grade XI. There is no uniformity here whatsoever. It makes it very difficult for the students who move from province to province. It makes it just as difficult for the teachers, of course. I am not as concerned about the teachers because we are adults as I am concerned about the students.

[Interpretation]

très intéressante proposition. Il est certain nous avons besoin d'un élément qui permette de niveler l'éducation et de résoudre la question du financement de système d'éducation d'un bout à l'autre du Canada. Je suis également d'accord avec lui que si nous donnons l'accord total d'un gouvernement provincial pour l'adoption de tels programmes, il faudra beaucoup plus de temps que pour modifier la constitution du Canada.

**Le président:** Merci monsieur Hopkins. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce que le témoin a dit. J'ai cru qu'il disait que le gouvernement fédéral devrait exercer un certain contrôle dans le domaine de l'éducation. Je désire lui demander s'il a tenu compte du fait que le Canada ne peut exister en tant que nation en fonction d'un certain accord entre les habitants de langue française et de langue anglaise de notre pays. Et la question d'éducation est très étroitement liée à celle de la langue d'un pays. Si nous essayons de changer l'accord actuel, suivant lequel les gouvernements provinciaux sont responsables des systèmes d'éducation, il pourrait en résulter des causes de division et de difficulté pour l'avenir du Canada. A-t-il tenu compte de cet aspect du problème?

**M. Strauss:** Oui j'en ai tenu compte. Toutes les fois que vous essayez de vous attaquer à une question aussi délicate que celle-ci, elle a évolué au point où elle en est aujourd'hui. C'est la cause des traditions, toutes les fois que vous essayez de traire une vache sacrée vous vous heurtez à des tas de problèmes.

**M. Brewin:** C'est beaucoup plus qu'une vache sacrée, c'est l'unité de notre pays qui est en cause.

**M. Strauss:** Il n'est pas nécessaire que l'unité de notre pays soit en jeu, si on essaie d'appliquer ce que je préconise. Je ne vois pas où l'unité d'autres pays serait menacée si nous essayions de modifier ces systèmes d'éducation qui sont extrêmement différents. Par exemple, dans l'Ontario il y a 13 années de scolarité et ici il y en a 12. En Nouvelle Écosse et au Nouveau-Brunswick les étudiants entrent à l'université à partir de 11 ans. Il n'existe donc aucune uniformité dans ce domaine; ce crée beaucoup de difficultés pour les étudiants qui doivent se déplacer d'une province à l'autre. Et bien entendu ceci entraîne autant de difficultés pour les enseignants. Cela ne m'inquiète pas au sujet des enseignants parce que nous sommes des adultes mais cela me préoccupe du sort des étudiants.



[Interprétation]  
**Mr. Brewin:** I think you make a very good point but I do not think you have answered the question which is the difficulty in Canada in trying to establish a federal system which would apply to all these different areas of Canada because if the different cultures and different languages.

**Mr. Strauss:** Perhaps it would make a bad marriage even more difficult.

**Mr. Brewin:** I do not think it is a bad marriage.

**Mr. Strauss:** Well, it is an uneasy marriage in any rate.

**Mr. Brewin:** Let us try and make the best of it.

**Mr. Osler:** Are there any other kinds of marriages?

**Mr. Strauss:** There are no easy marriages assuredly.

But, it would not be easy. I have no illusions on this subject. It would not be an easy matter, certainly not. Maybe there are other ways of doing it. I have watched teachers move from one province to province and have their qualifications assessed by the various departments of education. If you ever saw a pile of papers, that is it.

**Mr. Osler:** The same would apply to the medical profession or the legal profession.

**Mr. Strauss:** I would imagine that it probably would be because each province is very, very jealous of its particular jurisdiction in that area.

**Mr. Brewin:** Thank you very much.

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, I think the fact that we have not had asked any questions of Mr. Strauss, I think the questions that have been asked have been very pointed and perceptive. I would like, therefore, to thank him very much on your behalf and to ask if there are any comments on the floor on this particular question. This is obviously not an audience of teachers.

**Mr. Les Osland (Floor Witness):** There is one point, Mr. Chairman. My name is Les Osland. I agree with the witness' presentation completely. As far as this uneasy marriage situation is concerned, one of the gentlemen who just made the solution very clear. I cannot see why our youngsters right

**M. Brewin:** Je pense que vous avez présenté un argument très pertinent mais je ne pense pas que vous ayez répondu à ma question qui a trait à la difficulté au Canada d'essayer d'établir un système fédéral qui s'appliquerait à toutes ces régions différentes du Canada, tout ceci à cause des différences de culture et de langue.

**M. Strauss:** Peut-être que ceci rendrait encore plus difficile un mauvais mariage.

**M. Brewin:** Je ne pense pas que ce soit un mauvais mariage.

**M. Strauss:** Eh bien, chose à revenir en tout cas.

**M. Brewin:** Essayons d'en tirer le meilleur parti.

**M. Osler:** Mais existe-t-il d'autres sortes de mariage?

**M. Strauss:** Il n'existe pas de mariages harmonieux c'est certain. Non ce ne serait pas facile, je n'ai aucune illusion à ce sujet. Peut-être existe-t-il d'autres moyens de le réaliser, j'ai déjà observé le déplacement des enseignants d'une province à l'autre et fait évaluer leurs qualifications par les divers ministères de l'Éducation. Si vous avez jamais vu un paquet plein de vers, c'est bien le cas.

**M. Osler:** Il en serait de même dans le cas des médecins et des avocats.

**M. Strauss:** J'imagine qu'il en serait probablement ainsi parce que chaque province est excessivement jalouse de sa juridiction dans ce domaine particulier.

**M. Brewin:** Merci.

**Le président:** Messieurs et mesdames, en dépit du fait que vous n'avez pas posé beaucoup de questions à M. Strauss, je pense que celles qui lui ont été posées ont été très précises et très claires, je voudrais donc le remercier en votre nom et je voudrais demander si des membres de l'assistance ont des remarques à faire sur cette question particulière. Il est évident que l'assistance n'est pas composée d'enseignants.

**M. Les Osland (témoin se trouvant dans l'assistance):** Il y a juste un point monsieur le président, mon nom est Les Osland. J'approuve pleinement l'exposé du témoin. En ce qui concerne la situation de ce mariage inharmonieux, un des messieurs qui se trouve en arrière vient d'offrir une solution très simple.

[Text]

from Grade 1 cannot be taught both French and English right through.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Allmand.

**Mr. Allmand:** Mr. Chairman, I think we should point out that those who opposed a unitary education system for Canada are not just those who do it because of the French-English question. When we were in Winnipeg last week for hearings similar to this, we had representations from the Ukrainian groups and this question arose. If I remember correctly, these groups felt that it would not be good to have an educational system run by the federal government which is dominated by Ontario and Quebec deciding on curricula, for example, which may not consider the cultural diversities in provinces like Manitoba and Nova Scotia and Alberta. I do not think that it is good to always put it forward in terms of French and English.

I must say that I have not made up my mind on the question yet, sir. I think you put forward a valid point of view. I just thought I had better point out that it is not just a question of French and English. Would a department of education sitting in Ottawa, probably elected by a majority of people from Ontario and Quebec, best represent the type of curriculum that the people of Manitoba would want or the people of Nova Scotia would want or the people of Alberta would want. I understand that the new Minister of Education of the new government in Manitoba is going to give more rights to your cultural groups in Manitoba such as the Icelandic people and the Ukrainians and the French-speaking people. Could that ever be done if you had only one department of education? I just put that forward. I have not made up my mind on it yet, myself, but it is something that we should consider.

**Mr. Hopkins:** Mr. Chairman, I should clarify one of my remarks. This is precisely the reason for the suggested regional offices to take these regional views into consideration so that people will have their different say. It is not going to be one person from Ottawa who is going to be directing the whole show.

[Interpretation]

Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait enseigner le français et l'anglais à nos enfants de la première année jusqu'à l'année terminale.

**Le président:** Merci, Monsieur Allmand.

**M. Allmand:** Monsieur le président pense que nous devrions signaler que ceux qui s'opposent à un système d'éducation pour le Canada ne sont pas ceux qui le font à cause de la question de l'anglais et du français. Je pense que nous avons tenu des audiences similaires à celle-ci; la semaine dernière à Winnipeg, les groupes ukrainiens ont soumis des pétitions et cette question a été soulevée. Si je m'en souviens correctement, ces groupes ont eu le sentiment que ce serait mauvais d'avoir un système d'éducation administré par le gouvernement fédéral qui est dominé par l'Ontario et le Québec à décider des programmes scolaires par exemple, et qui pourrait ne pas tenir compte des diversités culturelles existant dans des provinces comme le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta. Je ne pense pas qu'il soit juste de l'exprimer toujours en termes de français et de l'anglais.

Je dois dire que je n'ai pas encore pris de décisions sur cette question monsieur le président. Je pense que votre point de vue est très valable mais j'ai pensé que je ferais mieux de signaler que ce n'est pas simplement une question de français et d'anglais. Un ministère de l'éducation siégeant à Ottawa, probablement élu par une majorité de gens de l'Ontario et du Québec offrirait-il le meilleur genre de programmes scolaires que désireraient avoir les gens du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse ou de l'Alberta. On m'a laissé entendre que le nouveau ministère d'Éducation du nouveau gouvernement du Manitoba aura accordé plus de droits aux différents groupes culturels du Manitoba tels que les gens d'ascendance islandaise, les Ukrainiens et les gens de langue française. Serait-il possible de réaliser ce que vous m'aviez dit qu'un ministère de l'Éducation pourrait faire? Je tiens simplement à le signaler. Quel que soit le résultat, même si je n'ai pris aucune décision là-dessus, mais c'est un aspect de la question dont nous devrions tenir compte.

**M. Hopkins:** Monsieur le président, j'aimerais expliquer l'une de mes remarques. C'est précisément la raison pour laquelle j'ai proposé des offices régionaux qui tiendraient compte de ce point de vue régional afin que les gens puissent émettre leurs opinions. Ce ne serait pas une seule personne appartenant à Ottawa qui aurait la direction de tout le système.

[2]

**Phil Dickman (Floor witness):** My name is Phil Dickman. As long as we have a central government which operates in the same ways that it does at present regarding education, it would be a very perilous thing to do. Now, I may not be correct this year but I think certainly up as far as last year, no students at CVC were chosen by lot, although the students come from all over the province. If that is a sample of how centralization takes place, this sort of thing under the present system would certainly create quite a mess rather than a nice orderly system.

**Chairman:** Thank you.

**Strauss:** Mr. Dickman, if education is placed in the hands of the educators, we do not have that problem.

**Chairman:** However, you may have other problems. Mr. Booth.

**Peter Booth (Floor witness):** Has anyone ever checked the British North America Act to see what it says about education? I think they should bring it home before we argue who has it.

**Chairman:** Under the British North America Act, the educational power belongs exclusively to the provinces.

**Booth:** I heard an argument on the radio two years ago that said the Crown.

**Chairman:** Thank you. Another gentleman wants to make a comment.

**Ernest Lawton (Floor witness):** I am going to disagree with most of my colleagues here and say that education does not belong solely in the hands of the educators but rather to the people whom the education process is supposedly serving. We do not have to look much further than the mess that the Indian education is in to see what we can do with education when it is completely up to them.

[Interprétation]

**M. Phil Dickman (témoin appartenant à l'assistance):** Mon nom est Phil Dickman, aussi longtemps que nous aurons un gouvernement fédéral qui emploie des manœuvres dilatoires en matière d'éducation, comme c'est le cas actuellement, il serait très dangereux de faire une telle chose. Or, il est possible que je me trompe en ce qui concerne cette année mais je suis certain que jusqu'à l'année dernière, les étudiants esquimaux qui se trouvaient au centre régional canadien étaient choisis par Ottawa bien que ces étudiants soient originaires du Keewatin. Si c'est là un exemple des effets de la centralisation, ce genre de choses administré par le gouvernement fédéral aurait pour résultat la formation d'une toile d'araignée plutôt que d'un système bien ordonné.

**Le président:** Merci.

**M. Strauss:** Monsieur Dickman, si un jour on décide de placer le système d'éducation entre les mains des éducateurs, nous n'aurons pas ce problème.

**Le président:** Néanmoins, il est possible que vous ayez beaucoup d'autres problèmes. Monsieur Booth.

**M. Peter Booth (témoin appartenant à l'assistance):** Quelqu'un a-t-il consulté l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour découvrir ce qui est prévu en ce qui concerne l'éducation. Je pense qu'il devrait l'apporter chez lui avant de discuter à qui en incombe la responsabilité.

**Le président:** En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le système d'éducation est soumis à l'autorité exclusive des provinces.

**M. Booth:** Il y a deux ans à la radio j'ai entendu dire qu'il relevait de la Couronne.

**Le président:** Merci. Un autre monsieur désire faire une remarque.

**M. Ernest Lawton (témoin appartenant à l'assistance):** J'en ai bien peur, mes opinions diffèrent de celles de la plupart de mes collègues qui se trouvent ici et je dirai que l'éducation ne relève pas uniquement des éducateurs mais des gens auxquels le système d'éducation est supposé rendre service. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin que de considérer la situation déplorable dans laquelle se trouve le système d'éducation destiné aux Indiens pour se rendre compte de ce que peuvent faire les éducateurs en matière d'éducation quand ils en ont exclusivement la responsabilité.



[Text]

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, I would like to thank Mr. Strauss most sincerely for bringing this matter squarely before us. We have not had it presented to us so directly before in our hearings and we are grateful to him for his presentation. Thank you.

Members of the Committee we have just been asked also to hear another short brief after this one and considering the degree of interest here tonight I think we should do so. I may say to the people here that this is the first time that we have succeeded in getting such a large number of the people in the audience participating. We are very, very pleased. Now I will invite Mr. McCallion to present his brief.

**Mr. Frank McCallion (Teacher):** Mr. Chairman, Madam Senator and all the members, I would like to say first of all that I would like to talk about constitutions. I would also like to say that I admire you very much for your physical constitutions. It has been a long trip and a long night and I hope that both of the constitutions can stand up to the poke that I would like to take at the constitution right now.

First of all I would like to take a look at a definition of a constitution. A constitution appears to be to some people a document drawn up to protect the rights of those parties who adhere to the constitution. Historically, the British North America Act was made up and drawn up between the English government and the French Canadian army and the Government of France. Nobody talked it over with the Indians. Therefore, constitutionally the Indian people and the Eskimo people in Northern Canada are not now directly represented as parties to and signatory to the constitution of Canada.

**Mr. Osler:** Mr. Chairman, on a point of order. Could I ask the witness to clarify his statement that the British North America Act was drawn up at such and such a time which is not familiar to me. You are talking about the BNA of what date?

**Mr. McCallion:** Of 1871, I believe, the original one.

**The Chairman:** It was 1771.

**Mr. MacCallion:** Yes pardon me.

[Interpretation]

**Le président:** Messieurs et mesdames, je voudrais très sincèrement remercier M. Strauss de nous avoir présenté si clairement ce problème. Au cours de nos audiences il ne nous a jamais été soumis directement et nous lui savons gré de l'avoir exposé. Merci.

Messieurs les membres du comité ont également demandé d'écouter un autre mémoire après celui-ci et étant donné les tirets existant ici ce soir je pense qu'il conviendrait de le faire. Je dois à ceux qui sont ici ce soir que c'est la première fois que nous avons réussi à obtenir au cours d'une audience la participation d'un si grand nombre de gens. Nous en sommes enchantés et maintenant je vais inviter M. McCallion à présenter son mémoire.

**M. Frank McCallion (enseignant):** Monsieur le président, madame et tous les membres, je voudrais d'abord dire que je désire parler de constitution. Je voudrais également dire que je vous admire énormément pour vos constitutions physiques, vous avez fait un long voyage et ces longues soirées et j'espère que les deux constitutions supporteront le choc que je dirigerai tout de suite contre la constitution.

Tout d'abord, je voudrais considérer la définition d'une constitution. Pour certaines personnes une constitution semble être un document rédigé pour protéger les droits de ceux qui adhèrent à cette constitution. Historiquement, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été conçu et rédigé entre les représentants du gouvernement anglais, de l'armée canadienne française et du gouvernement français. Personne n'en a discuté avec les Indiens. Par conséquent, constitutionnellement les Indiens et les Esquimaux du Nord du Canada ne sont pas actuellement représentés comme participant à la rédaction de la constitution du Canada ni comme signataires de cette dernière.

**M. Osler:** Monsieur le président, sur un point d'ordre. Pourriez-vous demander au témoin de donner des précisions sur sa déclaration en ce qui concerne le moment où l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été rédigé, ce dont je ne suis pas très au courant. Vous parlez de l'Acte de l'Amérique du Nord de quelle date?

**M. McCallion:** De 1871 je pense, l'original.

**Le président:** C'était en 1771.

**M. McCallion:** Oui, excusez-moi.

[e]

**Chairman:** That was not called the North America Act as such but the main Act governing this part of North America.

**hon. Member:** Right.

**McCallion:** All I want to do is make anation. I did not attempt to make an anic presentation founded in evidence or check my historical facts. I want to point out that the Indian people and the Eskimo did not draw up what they considered the rights that they wished to have included in the constitution at that time. As being done in certain areas in Canada now and the Constitution Committee has seen some of the Indian and Eskimo in their past travels. But would you look about this room. Do you see any approximately one-quarter to one-third of the area of Fort Churchill and which represented in your constitutional committee meeting here? You are attempting to be represented in the Committee people are by their very nature shy, retiring, somewhat afraid of the white man's values and they fear the way their values have been treated in the past. They fear anything that has anything to do with government and the representation of their rights and values and justly so because of the past treatment. These people are shy and retiring. They do not understand the system. It is up to Parliament to help them to define what their rights are. They do not really know their rights are. They have never been given access to the definition of their rights. They have never been given access thus far to the presentation of their rights because not them know how to do it. They do not know what they are.

point I am trying to make is that approximately one-third of this area here has been represented in your Committee meeting tonight. The Committee did not send untrained personnel who could go to the indigenous population, attempt to evaluate their rights and to help them formulate a position that they could make at this meeting. The natives just will not walk in here and make an outright statement. They are afraid of their lack of linguistic ability, the lack of articulateness, call it what you want. It will not come forward. It is up to the committee to go to them even in small communities like this with trained personnel to help them and to help them evaluate their

[Interprétation]

**Le président:** Ce document ne s'appelait pas l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mais l'Acte britannique réglementant cette partie de l'Amérique du Nord.

**Une voix:** C'est exact.

**M. McCallion:** Je veux simplement faire une remarque. Je n'ai pas essayé de faire un exposé scolaire reposant sur les preuves pour vérifier des faits historiques. Je veux signaler que les Indiens et les Esquimaux n'ont pas rédigé ce qu'ils ont considéré être les droits qu'ils désiraient voir protéger dans la constitution à ce moment-là. On accomplit ceci actuellement dans certaines régions du Canada et le comité de la constitution qui est ici a rencontré certains Indiens et certains Esquimaux au cours de ses voyages. Mais jetez un regard autour de vous dans cette salle, voyez-vous approximativement un quart ou un tiers de la population de la région de Fort Churchill et de Churchill représenté à la présente réunion du comité de la constitution? Vous essayez de faire représenter au comité des gens qui par leur nature même sont timides, repliés sur eux-mêmes et craignant en soit peu le système de l'homme blanc. Leurs valeurs ne sont pas celles de l'homme blanc et ils ont peur vu la façon que leurs valeurs ont été traitées dans le passé. Ils craignent tous ceux qui se rapportent au gouvernement et à la représentation de leurs droits et de leurs valeurs et ceci avec raison vu le traitement qu'ils ont subi dans le passé. Ils sont timides et repliés sur eux-mêmes, ils ne comprennent pas le système. Il incombe au Parlement de les aider à définir leurs droits, ils ne savent pas réellement ce que sont ces droits. On ne leur a jamais donné la possibilité de définir ces droits, il n'ont jamais eu la possibilité de définir ces droits, ils n'ont jamais eu la possibilité de les exprimer, parce que la plupart d'entre eux ne savent pas comment le faire, ils ignorent quels sont ces droits.

Ce que j'essaie de souligner c'est qu'approximativement un tiers de la population de cette région n'a pas été représentée ce soir à la réunion de votre comité. Le comité n'a pas renvoyé à l'avance un personnel qualifié qui pourrait aider la population indigène à tenter d'évaluer ces droits, les formuler au cours de la discussion qu'il pourrait avoir à notre réunion. Les indigènes ne viendront certainement pas ici pour faire des déclarations catégoriques. Ils craignent leur manque d'habilité à parler notre langue, à la manier, vous pouvez employer les mots que vous voulez, mais ils ne viendront pas. Il incombe donc au comité d'aller à eux, même dans le cas de petite collectivité comme la nôtre, accompa-

## [Text]

ideals and their rights and then to help them present that to the Committee. As far as I am concerned, this is part of the duty of this Committee in addition to listening to those who are very vocal and very strongly interested. There is an unrepresented group in this area. It has not been represented. The Committee has missed part of its duty, to go out to the people and search out what a certain part of the population believes.

Basically, all I wanted to do was to make an observation that certain people are not represented here. These people will not of their own accord come forward and represent themselves and it is up to the Committee to redesign their structure in such a way that these people can have access to a presentation.

**The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan):** Thank you, Mr. McCallion. I might just say before entertaining any questions that the facilities allowed the Committee do not always make it possible for us to make sorties in advance to ensure the presence of certain groups of people. Even without this, we have had presentations from a number of native representatives in Manitoba and also an official presentation on behalf of the Manitoba Indian Brotherhood by Dave Courchène. We have been hearing at least something from these people and about these people by themselves. It is, of course, a matter of regret for us that we just do not have the facilities to ensure their attendance at a meeting.

## • 2220

**Mr. McCallion:** Mr. Chairman, if I could just take a moment to rebut that. The existence of the Committee in this very room rather than in the place of the people themselves is anathematic to those people. It is not very difficult to move even a part of this Committee to where the people live to discuss their problem with them.

**Mr. Osler:** May I ask a question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I want to make an observation rather than ask a question. Mr. McCallion, we have had as Mr. Chairman has said representations from the Indians and Métis in other places. It has been very deeply impressed on the conscience of this Committee that in our future constitutional arrangements, we must give real attention to this problem that you have raised. I want to thank you for raising it.

## [Interpretation]

gner de personnel qualifié ou leur donner leurs idées et les aider à évaluer leurs idées puis les aider à les présenter au comité. Mon avis ceci fait partie des devoirs du comité en plus du fait qu'il doit y avoir ceux qui parlent librement et manifestent un coup d'intérêt. Il y a un groupe de la région qui n'est pas représenté; il n'a pas été représenté. Le comité a négligé une partie de ces devoirs en n'allant pas au devant des gens pour découvrir les opinions d'une certaine partie de notre population.

Fondamentalement je voudrais faire remarquer que certaines personnes ne sont pas représentées ici. Ces personnes ne viendront de leur propre initiative et ne se feront pas représenter et c'est au comité d'établir une nouvelle leur structure de telle façon que ces gens auront accès à de telles délibérations.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur McCallion. Je pourrais dire qu'on ne pose de questions que les fois où on ne peut pas faire de sorties, mais nous ne pouvons pas toujours faire de sorties à l'avance pour assurer la présence de certains groupes de personnes. Même si nous faisons cela, nos droits de représentants dans la région du Manitoba nous ont soumis des restrictions et nous avons également reçu une notification officielle de la part de M. Dave Courchène au nom de «Indian Manitoba Brotherhood». Nous avons au moins entendu exprimer certaines opinions au sujet de ces gens eux-mêmes. Bien entendu, nous ne pouvons pas tous de ne pas disposer des moyens nécessaires pour assurer l'assistance de ces gens à nos réunions.

**M. McCallion:** Monsieur le président, je voudrais prendre un instant pour réfuter l'affirmation. Le fait que le Comité siège dans cette salle au lieu de siéger chez eux, c'est une chose. Il n'est pas très difficile pour une partie de ce Comité de se rendre où les gens vivent pour y discuter de leur problème.

**M. Osler:** Puis-je poser une question?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur le président, j'aimerais faire une observation. Comme l'a dit le président, M. McCallion, nous avons eu des représentations des Indiens et des Métis dans d'autres endroits. Ce Comité a été profondément impressionné par le fait que, dans notre future constitution, nous devons accorder une grande attention aux problèmes que vous avez soulevés. Je veux vous remercier de l'avoir soulevé.



e]

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

[Interprétation]

Le coprésident M. MacGuigan: Monsieur Allmand.

Allmand: Mr. Chairman, I was merely to bring up some of the points that you brought up. I think we should do more. McCallion has suggested and perhaps to the communities. However, I think could make clear that when we did meet meeting such as this in Thompson, we Indians in the audience and two of them up and appeared before us. We also Mr. Courchene and the Métis Association. I agree with you, however that we make an even greater effort than we

M. Allmand: Monsieur le président, j'allais tout simplement soulever certains des points que vous avez soulevés. Je crois que nous devrions nous rendre à la suggestion de M. McCallion et peut-être aller visiter ces gens. Toutefois, nous devrions établir clairement, que lors d'une réunion du genre à Thompson, il y avait des Indiens dans l'auditoire et deux d'entre eux se sont avancés et ont comparu devant nous. Nous avons également entendu M. Courchesne et l'Association des Métis. Je suis toutefois d'accord avec vous que nous devrions faire un effort même encore plus grand.

McCallion: The people you have come in contact with in the past are usually people who have been well trained by the white educational system and are articulate people. I have a particular point that they wish to make. What I am saying is that values can be construed to be rights by some people are regional rather than national or provincial in their representation.

M. McCallion: Les gens avec qui vous êtes entrés en contact par le passé sont ordinairement des gens qui ont été bien formés par le système blanc d'éducation. Ils ont un point particulier à faire valoir. Ce que je dis c'est que les valeurs que certains peuvent considérer comme des droits sont régionales plutôt que nationales ou provinciales selon eux.

The people in this community, the Chipewyan people, are perhaps the last of a race of people and are very quickly approaching extinction. I could make some comment on reasons but this is not the place for that. The people are not presently represented. Their values or their rights will not be represented in a constitution that is designed.

Les gens de cette collectivité, les gens de Chipewyan, sont les derniers d'une race qui menace grandement de s'éteindre. Je pourrais en commenter les raisons mais le moment serait mal choisi. Les gens ne sont actuellement pas représentés. Leurs valeurs ou leurs droits ne seront pas représentés dans la Constitution.

Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

Osler: Mr. Chairman, I think that the witness' last statement was a rather dogmatic which is unprovable one way or the other. They may or may not be represented. I certainly would do our best to see that they are represented.

M. Osler: Monsieur le président, je crois que la dernière déclaration du témoin est une déclaration plutôt abstraite qu'il n'est pas possible de vérifier. Ils peuvent être ou ne pas être représentés. Nous ferions certainement tout notre possible pour qu'ils soient représentés.

I think the witness' question is a very interesting one and his suggestion is a very interesting one. I may sound very reactionary asking this but how far would you carry the theory? Though Indians and Eskimos have been treated abominably by white people for a great number of years—hopeful situation is now changing—there are white people to whom your remarks should be equally well-addressed. I do not know how far this Committee in conscience goes towards sending advanced educators to institutionalism to communities from a practical point of view. We have to get on with it. I can think of white communities that are ignorant on this subject if not more so. The Indians and Eskimos may have

Je crois que la question du témoin est très intéressante. Je pourrais vous paraître très réactionnaire, mais jusqu'où iriez-vous dans cette théorie? Bien que les Indiens et les Esquimaux aient été traités d'une façon abominable par les Blancs pendant un grand nombre d'années—la situation semble maintenant changée—il y a de nombreux Blancs à qui vos remarques pourraient également s'appliquer. Je ne sais pas si ce Comité pourrait aller jusqu'à envoyer dans ces collectivités des éducateurs d'expérience en matière de constitution du point de vue pratique. Je connais des collectivités blanches qui sont aussi ignorantes sur le sujet, sinon plus ignorantes. Les Indiens et les Esquimaux y ont peut-être

[Text]

thought a little more about it even if not in constitutional terms.

I wonder if this should be put in terms of condemnation or in terms of practical approach to the problem. You can never reach the ideal. We are trying as hard as we can to get as close to the ideal as we can.

**Mr. McCallion:** I apologize if I sounded dogmatic. I was trying to emphasize the thing rather than to be dogmatic. I would like to apologize for that. Basically though, I do not apologize for the idea behind it. My argument is that Parliament according to my belief and any organized body that represents Parliament has a duty not only to investigate and gather facts but also to educate. If the Committee, in order to determine what the values and the rights of people are that are to be protected by the constitution, must educate those people then it should do so as well.

**Mr. Dinsdale:** Mr. Chairman, may I ask a brief question?

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Dinsdale.

**Mr. Dinsdale:** For purposes of clarification, what would the witness like to see enshrined in the constitution in connection with the basic rights of our Indian, Eskimo and Métis aboriginal peoples?

**Mr. McCallion:** That is a very difficult question. I think you are well aware of that. There are hundreds of books being written on the problem right now. I would perhaps take a certain amount of opposition to my colleague Mr. Strauss and agree with Mr. Lawton. I happen to believe that education does not belong to the federal government nor the provincial one. I happen to think that education belongs to the municipality and the people that live in that area. They can design the education that they want.

**Mr. Osler:** That is a Manitoba Liberal Party plank.

**Mr. McCallion:** I realize that may well be a party plank but it is also a piece of educational philosophy. Mr. Dinsdale, I would suggest that the constitution should encompass the protection of the rights and values of any citizen of Canada regardless of what his colour, race, creed, or anything is. You are going to have to design a function within the constitution that protects the values of the people. If the people do not know what their values are or cannot articulate their values then you are going to have to help them to articulate those values.

[Interpretation]

pensé davantage mais si ce n'était pas point de vue constitutionnel proprement dit.

Je me demande si on devrait plutôt parler de condamnation ou d'attitude pratique face au problème. Nous ne pouvons jamais atteindre l'idéal. Nous essayons de nous en rapprocher dans toute la mesure du possible.

**M. McCallion:** Je m'excuse de vous avoir paru théorique. J'essayais plutôt de souligner le fait. Je m'en excuse. Toutefois, je ne m'excuse pas d'avoir souligné l'idée sous-jacente. Je prétends que le Parlement et tout l'organisme qui représente le Parlement a le devoir non seulement d'enquêter et de réunir des faits mais aussi d'éduquer. Si le Comité, pour déterminer quels sont les valeurs et les droits des gens qui doivent être protégés par la constitution, doit éduquer les gens, il doit également le faire.

**M. Dinsdale:** Monsieur le président, puis-je poser une brève question?

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Dinsdale.

**M. Dinsdale:** A des fins de clarification, que voudrait voir le témoin inséré dans la constitution au sujet des droits fondamentaux de nos autochtones indiens, esquimaux et métis?

**M. McCallion:** C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre. Je crois que vous vous en rendez compte. Des centaines de livres traitent du problème. Je me dissocie peut-être un peu de l'opinion de M. Strauss pour me relier à celle de M. Lawton. Je crois que l'éducation n'appartient pas au gouvernement fédéral ni au gouvernement provincial. Je crois que l'éducation appartient à la municipalité et aux gens qui y vivent. Ils peuvent adopter le système d'éducation qu'ils désirent.

**M. Osler:** C'est un article du programme du parti libéral du Manitoba.

**M. McCallion:** C'est peut-être un article du programme mais il fait également partie de la philosophie de l'éducation. Monsieur Dinsdale, je crois que la constitution devrait protéger les droits et valeurs de tous les citoyens canadiens indépendamment de leur couleur, race, croyance et ainsi de suite. Vous devrez incorporer une disposition dans la constitution pour protéger les valeurs des gens. Si ceux-ci ne connaissent pas leurs valeurs ou ne peuvent pas les développer, vous devrez alors les aider à développer ces valeurs.

Tete]

**M. Osler:** Can I still ask questions?

[Interprétation]

**M. Osler:** Puis-je poser encore d'autres questions?

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non.

**M. Osler:** I thought that I was being up-sided for the clarification of a point.

**M. Osler:** J'ai cru qu'on m'a enlevé la parole pour clarifier un point.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** No. I said that you were finished.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Non. J'ai dit que vous aviez terminé.

**M. Osler:** No, I was not.

**M. Osler:** Non. Je n'avais pas terminé.

**Le Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** The you may complete your questioning.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Vous pouvez alors terminer vos questions.

**M. Osler:** I am trying to keep it at a practical level and I certainly do not see any reason why you should apologize for either your remarks or my taking exception to your remarks. This meeting has got to be relatively free or we do not talk to each other in a meaningful way.

**M. Osler:** J'essayais de ramener la question à un niveau pratique et je ne vois aucune raison pourquoi vous devriez vous excuser pour vos remarques ou mon objection à vos remarques. Cette réunion a pris un ton assez libre et c'est pourquoi je vous ai répondu comme je l'ai fait.

**M. McCallion:** Indians in Manitoba certainly seem to have reached a more socially-aware state in an organizational way at least than perhaps the Eskimos have. Do you not think that it is realistic for the Committee to take the view that Indians are awake, are independent, have established organizations and sub-organizations within those organizations and are discussing these very problems among themselves in their own terms and will use their own terms of reference and will bring them out and bring them to us through the federation? Would it not be better for them to discuss these things on their own without us being there?

Monsieur McCallion, les Indiens du Manitoba semblent avoir atteint un plus grand degré d'éveil social du moins du point de vue de l'organisation que peut-être les Esquimaux. Ne croyez-vous pas, qu'il serait juste que ce Comité suppose que les Indiens sont éveillés et ont établi des organismes et des sous-organismes où ils discutent de ces problèmes entre eux dans leurs propres termes et avec leurs propres attributions et qu'ils nous en présenteront les résultats par l'entremise de leur fédération? Ne serait-il pas préférable qu'ils en discutent entre eux avant que nous allions les voir?

**M. McCallion:** On the contrary. If you work with the Indian people, you become very quickly aware of the fact that there are very great disparities between groups in the Indian nation. You may be listening to an articulate group. Take, for example, the Alberta Indian Federation. Many of the Alberta Indians in Southern Alberta, the Peigan and Blood particularly, are opposed to the Alberta Indian Federation feeling that it is dominated by the Cree nation. The Cree nation is perhaps the most vocal group within the thing.

**M. McCallion:** Au contraire, si vous travaillez avec les Indiens, vous vous rendrez rapidement compte qu'il y a de très très grandes disparités entre les groupes dans les nations indiennes. Prenons l'exemple de la fédération des Indiens de l'Alberta. Beaucoup d'entre eux dans le Sud de l'Alberta les Peigan et les Blood en particulier sont opposés à la fédération des Indiens de l'Alberta et croient qu'elle est dominée par la nation Cri. La nation Cri est peut-être celle qui se fait le plus entendre au sein de cet organisme.

If you look carefully at the Federation and its structure, you will find that the Crees are the vocal ones. The Peigan and Blood people may have different values and consider other things to be rights in their nation are nowhere near as vocal and are not being represented by the Federation.

Si vous étudiez bien leur fédération et sa structure, vous verrez que les Cris sont ceux qui parlent le plus. Les Peigan et les Blood qui peuvent avoir des valeurs différentes et considérer d'autres points comme des droits dont la nation ne parle pas autant ils ne sont pas représentés par la fédération.

You cannot suggest that the Indian Federation or the Indian and Métis Brotherhood or the Indian-Eskimo Federation or Association is indicative of the feelings of those people

Vous ne pouvez pas dire que la fédération des Indiens ou la fraternité des Indiens et des Métis ou la fédération ou l'association des Indiens et des Esquimaux représentent les



[Text]

any more than you could suggest that the feelings of the people of Fort Churchill are indicative of the people of Churchill. If you are not aware of the difference between the two groups, it is very readily apparent to most of the listeners and citizens in the audience right now that there is a difference between the two areas right here in town. There is a difference between Indians who live three miles apart in this town. They may not live even three miles away from each other. They have different values and they consider different rights should be protected.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Mr. Dinsdale, did you have another question?

**Mr. Dinsdale:** I presume that the witness is saying that he would like to see some guarantee of ethnic rights of all kinds, the multicultural concept that predominates in the West, and also aboriginal and treaty rights?

**Mr. McCallion:** Yes, that is almost exactly what I am saying. I am hoping that the constitution will protect a man's right to be what he wants to be.

**Mr. Dinsdale:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Osler:** This interestingly enough is very close to the submissions we have received from the Indian groups so far.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Yes. Mr. Rowland will be the last questioner.

**Mr. Rowland:** It will be brief too, Mr. Chairman. The witness' initial suggestion—he indicated that to us in his remarks—was really not one which applied directly to the constitution itself but rather to the way we should conduct our hearings and has implications for not only this Committee but others. I think there is some merit to the idea that if a committee is to operate properly, that we should well be asking for appropriations for committees which would permit the sending out of advance staff to assist people in preparing submissions to the committee.

I think some of the members thought your remarks went beyond that to the idea that we should go out to the Chipewyan village here and give them a short course on the constitution and then assist them. You were simply asking that advance people come out here and assist people to prepare briefs and express themselves to the Committee. Is that not correct?

**Mr. McCallion:** Maybe it was double-barrelled. I was intimating the other as well by

[Interpretation]

sentiments de ces gens, par plus que vous pouvez dire que ceux des gens de Fort Churchill sont représentés par les gens de Churchill. Si vous n'êtes pas au courant de la différence entre les deux groupes, il est apparemment aux personnes de l'auditoire ici qu'il y a une différence entre ces deux régions même en ville. Il y a une différence entre les Indiens qui vivent à trois milles les uns des autres dans cette ville. Il n'y a peut-être pas une distance de trois milles entre eux. Ils ont des valeurs différentes et considèrent que les droits différents devraient être protégés.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Dinsdale, aviez-vous une autre question à poser?

**M. Dinsdale:** Je présume que le témoin qu'il aimerait voir une certaine garantie de droits ethniques de tout genre, du concept multiculturel qui prédomine dans l'Ouest, également des droits aborigènes et de traités.

**M. McCallion:** Oui. C'est presque exactement ce que je veux dire. J'espère que la constitution protégera le droit de l'homme à être ce qu'il doit être.

**M. Dinsdale:** Merci, monsieur le président.

**M. Osler:** Ce point rejoint d'assez près les présentations que nous ont faites les groupes indiens jusqu'ici.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Oui. M. Rowland posera les dernières questions.

**M. Rowland:** Je serai bref, monsieur le président. Les premières remarques du témoin visaient pas directement la constitution mais plutôt notre façon de tenir nos audiences, ces remarques s'appliquent non seulement à ce Comité mais à d'autres. Je crois que l'idée d'avoir une certaine valeur à savoir que, si un Comité doit pour bien fonctionner, nous devrions demander des subsides pour les comités qui nous permettraient d'envoyer du personnel d'expérience aider ces gens à rédiger leur mémoire.

Je crois que certains membres ont cru que vos remarques voulaient que nous nous rendions au village de Chipewyan et que nous donnions aux gens un cours rapide sur la constitution et que nous les aidions ensuite. Vous demandiez simplement que des personnes d'expérience viennent aider les gens à rédiger leur mémoire à s'exprimer devant le Comité. N'est-ce pas exact?

**M. McCallion:** Peut-être était-ce une épée double tranchant. Je songeais à l'autre point

[Texte]

suggesting that this is not the only place. By the building's existence and its geographical place in the community, it is not a place where certain groups of citizens will come in order to present their ideas.

In other words, you must go to certain people as a committee. I would suggest that you send out an advance party to help people articulate their ideas. I do not know how long it takes the people and the citizens here heard about the Committee coming here. Although I admit I was rather busy, I personally only heard about this yesterday.

The news came out about a week ago on the radio I was told when I asked in the thing here. A week is not enough time for people to gather together and to structure their ideas and present them to a formal committee like this.

The bigger groups of people like federations, Indian federations and things like that, are constantly articulating their ideas and they have a structure designed to do that. Small local communities like this are not designed to present articulated ideas.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Lest there be any misunderstanding, I would just like to make one point clear. There is a committee of the House of Commons which is specifically charged with responsibility for Indian affairs and it is not this Committee. This Committee is only concerned with the constitutional problems about which Indians as well as white people have something to say. Mr. Osler pointed out the problem that this problem not only exists with regard to Indian communities but also with regard to white communities especially in ghettos in our large cities. It is a universal problem. With the limited means we have, it is very difficult for us to give either short or long courses in education which might be necessary in order to stimulate the degree of interest in the group.

In the case of Churchill, I gave a radio interview about a month ago which I presume was played over the radio stations here by way of advance notice. It is quite understandable that many people would have missed this program. It illustrates the difficulty—even with that kind of notice and even with contacting people weeks in advance—there is in getting it around to the community, the holding of a meeting such as this especially if there is no daily press. We are grateful for the comments because we know how important it is that we do get the people. That is

[Interprétation]

également en disant que cet endroit n'était pas le seul. L'emplacement géographique de cet endroit n'en fait pas un lieu où certains groupes de citoyens viendront présenter leurs idées.

Autrement dit, vous devez, en tant que Comité, aller voir certains groupes. Je crois que vous devriez envoyer des personnes d'expérience aider les gens à regrouper leurs idées. Je ne sais trop quand les gens et les citoyens ont entendu parler de votre venue. Bien que j'aie été très occupé, je n'en ai entendu parler qu'hier.

La radio l'a annoncé il y a environ une semaine. Un délai d'une semaine n'est pas suffisant pour que les gens se réunissent et regroupent leurs idées pour les présenter à un Comité officiel comme celui-ci.

Les groupes plus importants comme les fédérations, les fédérations d'Indiens et organismes semblables regroupent constamment leurs idées et ils sont organisés pour le faire. Les petites collectivités locales comme celles-ci ne jouissent pas de l'organisation nécessaire pour le faire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pour qu'il n'y ait pas de mésentente, j'aimerais clarifier un point. Il y a un comité de la Chambre des communes qui est spécifiquement chargé d'étudier les questions des affaires indiennes et ce n'est pas notre Comité. Notre Comité ne s'occupe que du problème constitutionnel au sujet duquel les Indiens et les Blancs pourraient avoir quelque chose à dire. M. Osler a souligné que ce problème n'existait pas seulement dans les collectivités indiennes mais aussi dans de nombreuses collectivités blanches plus spécialement dans les ghettos de nos grandes villes. Certains problèmes universels. À cause de la limitation de nos moyens, il nous est très difficile de vous donner un cours en éducation qui pourrait être nécessaire pour stimuler le degré d'intérêt dans ce groupe.

Dans le cas de Churchill, j'ai donné un interview à la radio il y a environ un mois et je suppose qu'on l'a transmis aux stations de radio ici sous forme d'avis. Il est très compréhensible que beaucoup de gens aient manqué cette émission ce qui illustre bien la difficulté, même avec ce genre d'avis même avec le contact des semaines à l'avance, qu'il y a à rejoindre les collectivités pour leur annoncer la venue d'un comité comme celui-ci, surtout s'il n'y a pas de Presse quotidienne. Nous vous sommes reconnaissants de ce commentaire parce que nous savons combien il est

[Text]

what we want to do. We have profited from Mr. McCallion's views.

**Mr. McCallion:** Mr. Strauss has left but he suggested that the federal government take over education. The federal government has already made their decision in that direction and are getting out of education. They are turning it over to the provinces according to the White Paper by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Mr. Chrétien.

Further to that, the only people who have the right to determine what their education should be is definitely not the province. The Indian people and the Eskimo people are the only people who have the right to determine what their education should be—not a province and not the federal government either.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** By way of footnote to this witness' testimony, I might just put in for the sake of the record that I think the constitutional act that he was referring to early in his opening remarks was the Quebec Act of 1774.

I would like to thank Mr. McCallion on behalf of the Committee for his presentation. He has helped us.

**Mr. McCallion:** I would like to thank the honourable members. Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Coffee will be available at the end of the meeting which I trust is not long off. Our witnesses have kept increasing during the evening. I do not say this by way of intimidating any further witnesses who may now decide to give testimony but I would like to invite the next witness, Mr. Dickman, to come forward. I believe he will be the last. I now call on Mr. Phil Dickman.

**Mr. Phil Dickman:** Thank you. It is not only coincidence that some of the material which I will cover overlaps that which was presented by Mr. McCallion. He did borrow a sheet of my paper. Not only that, I am sure he was looking over my shoulder.

I am taking the liberty of speaking for a mixed group of people who are not present for various reasons some of which Mr. McCallion enumerated. Without any offence to Mr. Erickson, I do not think most of them give a damn whether he has a toilet to flush or not. Neither do I think they care whether or not the members of this Committee get diarrhoea. In fact, unknown to them, the very little bit of effluent which is presently

[Interpretation]

important de rejoindre les gens. Lorsque nous voulons. Nous tirerons bon parti des opinions de M. McCallion.

**M. McCallion:** M. Strauss est parti, mais a proposé que le gouvernement fédéral s'occupe de l'éducation. Celui-ci a déjà pris sa décision et se retire de l'éducation. Il remet le domaine aux provinces suivant le Livre blanc publié par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Chrétien.

De plus, les seuls gens qui ont le droit de déterminer quelle devrait être leur éducation ne sont définitivement pas les provinces. Les Indiens et les Esquimaux sont les seuls qui aient le droit de déterminer quelle devrait être leur éducation, non une province ni le gouvernement fédéral.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Sous forme de remarque s'ajoutant à ce témoignage, j'aurais peut-être indiquer que l'acte constitutionnel auquel il se reportait plutôt dans ses remarques d'ouverture était l'Acte de Québec de 1774.

J'aimerais remercier M. McCallion au nom du Comité pour sa présentation. Il nous a aidés.

**M. McCallion:** J'aimerais remercier les membres du Comité. Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** On servira du café à la fin de la réunion, ce qui ne saurait tarder. Le nombre de nos témoins a augmenté constamment au cours de la soirée. Je ne le dis pas pour décourager d'autres témoins qui pourraient décider de présenter un témoignage, mais j'aimerais inviter notre prochain témoin, M. Dickman, à s'avancer. J crois qu'il sera le dernier. M. Phil Dickman.

**M. Phil Dickman:** Merci. Ce ne sera pas seulement une coïncidence si certains des sujets dont je parlerai seront une répétition de ceux qu'a présentés M. McCallion. Il m'avait emprunté une de mes feuilles. Je crois de plus qu'il avait regardé par-dessus mon épaule.

Je prends la liberté de parler pour un groupe mixte de gens qui ne sont pas présents pour diverses raisons, et M. McCallion en a donné certaines. Sans vouloir offenser M. Erickson, je crois que la plupart d'entre eux se foutent éperdument de savoir s'il a une toilette à vider ou non. Je ne crois pas non plus qu'il s'inquiète du fait que les membres de ce Comité attrapent la diarrhée. En fait, inconnus d'eux, les quelques déchets qui sont pré-



[Texte]

duped raw into the Churchill River has just the little bit of effect on their life because it does affect their fishing and pollute the water in which some of their children bathe. I think this is just a point to take into consideration.

I am by no means a constitutional or legal expert but I have decided to make some remarks that are based on observation and feeling rather than on research and knowledge. I think that criminal law in a general sense comes under the jurisdiction of the federal government. Our law as applied to aboriginal people is often notoriously remiss and it is not only former Judge Sissons who believes this. Even today a large proportion of Indian people do not understand the law and its processes. They live according to values not usually taken into consideration by our laws.

Does our constitution attempt to take these values into consideration? I do not believe it does. If it did, why is it not reflected in our laws and in the carrying out of those laws in remote areas such as Churchill. The operation of these laws I believe is a provincial matter. The laws are basically the laws of Canada and are, therefore, a reflection of the constitution and of the ideas of the people who formulated that constitution and who felt a need to see that such laws were enacted. Therefore, in every sense, it represents what those people thought.

• 240

Gentlemen and ladies, I am sure there are many areas in Canada such as Churchill where there is law, but often there is not justice. Now I have heard something about a Canadian Bill of Rights that was supposed to be written in such a way that human rights would be protected. I think it has been proven this is not so. It has not helped to bring justice to the aboriginal peoples who continue to hold on to some ways and values not held by the majority. Nor do we seem able to ensure that those who come before our courts in ignorance of our laws and in ignorance of our processes receive the kind of protection from miscarriage of application of the laws even though the laws in themselves may be just. So you see we have this going on in two ways.

We do not hold that there should be one law for one group of people and one law for another. Rather, I believe that our Constitution should provide for the enactment and application of laws which take cognizance of ways and values which are different, but

[Interprétation]

sentement déversés à l'état brut dans la rivière Churchill n'ont que très peu de répercussion sur leur vie parce qu'ils affectent leur pêche, polluent l'eau dans laquelle certains de leurs enfants se baignent. Je crois que c'est simplement un point dont on devrait tenir compte.

Je ne suis en aucune façon un expert constitutionnel ou juridique, mais j'ai décidé de faire certaines remarques qui se fondent sur des observations et des sentiments plutôt que sur les recherches et les connaissances. Je crois, que dans un sens général, le droit criminel relève de la compétence du gouvernement fédéral. Notre droit, tel qu'il est appliqué aux autochtones est souvent mou de toute évidence et l'ancien juge Sissons n'est pas le seul à le croire. Même aujourd'hui, une grande partie des Indiens ne comprennent pas la loi et ses processus. Ils vivent suivant des valeurs dont ne tiennent ordinairement pas compte nos lois.

Est-ce que notre constitution essaie de tenir compte de ces valeurs? Je ne le crois pas. Si elle en tenait compte, pourquoi ne se reflète-t-elle pas dans nos lois et dans l'application de ces lois dans des régions éloignées comme Churchill. L'application de ces lois est, je crois, une question qui relève des provinces. Les lois sont fondamentalement les lois du Canada et reflètent donc la constitution et les idées des gens qui ont formulé cette constitution et qui ont cru nécessaire d'adopter ces lois. Ainsi, elle représente ces gens.

Mesdames et messieurs, je suis certain que dans un bon nombre d'endroits au Canada, comme à Churchill, la loi existe mais souvent il n'y a pas de justice. J'ai entendu parler d'une déclaration canadienne des droits de l'homme qui devait semble-t-il constituer une protection. Je crois qu'il n'en a pas été ainsi. Elle n'a pas aidé aux indigènes qui continuent à tenir à certaines habitudes et valeurs qui ne sont pas celles de la majorité. Nous semblons incapables aussi d'assurer la protection de ceux qui comparaissent devant nos tribunaux sans connaître nos lois et nos procédés. Ces personnes sont les victimes d'une mauvaise application des lois même si les lois en elles-mêmes peuvent être justes. Vous voyez qu'il y a ici double action.

Je ne prétends pas qu'il devrait y avoir une loi pour un groupe et une autre loi pour un autre. Je crois plutôt que notre constitution devrait prévoir la promulgation et l'application de lois qui reconnaissent que les modes de vie et les valeurs diffèrent, mais qui ne

[Text]

which does not consider those different ways as wrong just because they are different.

To summarize, two things our present law system does imperfectly are: first, in bringing justice to people of varying value systems and in particular aboriginal people; second, in guaranteeing that justice comes to those who do not know the law and its processes. Now I do not believe it is through such things as ombudsmen and free legal aid and other patchwork methods that this should come about; that is, that there should be justice. There are only patches put on something. Rather it should come about through constitutional changes that take into consideration an entirely different outlook on life as it exists today in this country, and that would in fact make it an offence against the Constitution when such rights are denied. It is the total legal system itself in all its processes which needs overhauling. As Prime Minister Trudeau himself said in another context—coincidentally it was in remarks made on Indian aboriginal and treaty rights, on August 8, 1969 in Vancouver:

We will be just in our time. This is all we can do, we must be just today.

On almost any day you wish to visit the court of Churchill you will find there are individuals before that court whose rights are denied either through ignorance on their part, through cultural conflict, or through inadequate processes of the law. As far as we may have come from the days of the divine rights of kings, there continues to be one law for the rich, the educated, the members of the establishment, which when applied to the poor, the uneducated and the culturally different, results in injustice. I think the task before any so-called reformers of the Constitution, the members of this Committee, is how to reform it in such a way that it results in laws that are entirely concerned with human rights instead of being no more than a reflection of concern about dominant political economic and cultural systems and concern about the perpetuation of those systems.

I am told that the legal profession is well represented in Parliament. I am also told that lawyers are either the first or second highest income group of professional people. I think they are also well educated. Should I tremble in fear or cheer with gratitude because constitutional reform is in such hands?

**Mr. Osler:** As a question of privilege, Mr. Chairman, I might point out that there are some of us here who, probably through ignorance, never took law.

[Interpretation]

considèrent pas ces modes divers comme mauvais simplement parce qu'ils sont différents.

En somme, notre système soviétique actuel comporte deux lacunes: d'abord, il ne fait pas justice aux gens dont le système de valeurs est différent, surtout les indigènes; en deuxième lieu, il ne garantit pas un traitement juste à ceux qui ne connaissent pas la loi et ses procédures. Je ne crois pas que l'on puisse remédier à la situation grâce à des hommes ombudsmen, une aide juridique gratuite et à d'autres méthodes diverses; l'injustice devrait être éliminée. Il faut modifier la Constitution en tenant compte du fait que l'on voit les choses différemment au pays aujourd'hui et que ce sera aller à l'encontre de la Constitution que de nier ces droits. Il faut reprendre le système juridique dans son ensemble. Lors d'une allocution qu'il a prononcée au sujet des droits des Indiens et des droits relatifs au traité, le premier ministre Trudeau disait le 8 août 1969 à Vancouver:

Nous serons justes. C'est tout ce que nous pouvons faire, il faut être justes aujourd'hui.

Vous pouvez visiter les cours de Churchill n'importe quand et vous y trouverez presque toujours des gens qui ne jouissent pas de leurs droits soit à cause de leur ignorance, à cause de conflits culturels ou de méthodes juridiques peu efficaces. Nous sommes peut-être loin de l'époque du droit divin des rois mais il continue d'exister une loi pour les gens riches, instruits qui font partie de l'establishment. Lorsque cette loi est appliquée aux gens pauvres, peu instruits, la culture est différente, en résulte une injustice. Il appartient à ceux qui veulent réformer la Constitution, aux membres du comité, de la réformer de façon à produire des lois qui se conforment entièrement aux droits de l'homme au lieu de refléter des préoccupations au sujet des systèmes politiques, économiques et culturels et de chercher à perpétuer ces systèmes.

On m'a dit que la profession juridique est bien représentée au Parlement. On m'a dit que les avocats sont parmi les gens les mieux payés du groupe des travailleurs intellectuels. Ils sont aussi bien instruits. Dois-je trembler ou me réjouir parce que la réforme constitutionnelle est entre leurs mains?

**M. Osler:** Monsieur le président, je fais remarquer que certains d'entre nous, probablement par ignorance, n'avons jamais étudié le droit.

[Texte]

**Mr. Dickman:** Thanks for the reassurance.

Perhaps only the final results will show whether the outlook of these men is self-protective or whether they are really concerned about civil rights.

Meanwhile in countless places like Churchill, the endless parade of disadvantaged people continues to pass before the eyes of an antiquated judicial system which is operating within a mouldy legal framework. They wonder how long, because these people see it as going in perpetuity. Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. MacGuigan):** Of the many worthwhile remarks Mr. Dickman made, one which particularly struck me at the beginning was that he said he wanted to make remarks based on observation and feeling rather than on research and knowledge. Was this the very purpose of our public hearings. We can find experts across the country in small numbers, but still across the country, who have research and knowledge, but we go out to the people in these hearings to find out their observations and feelings; and we thank Mr. Dickman for his.

**Some hon. Members:** Hear, hear.

**The Chairman:** Mr. Warren Allmand?

**Mr. Allmand:** Mr. Dickman, could you give us some specific examples from your experience? You said that your remarks were based on personal experience and emotional reaction, I think. Could you give us some examples—I do not expect them to be exhaustive—of criminal law application in this area, or public law application in this area, which you think is bad law as it applies, I guess, to the Indian and native peoples in this area? Generally speaking the criminal law is supposed to be concerned with protecting the violation of one person's human rights by another person, but as we know there are certain criminal laws which do not do that, they go into other areas, and I would not support them. In any case, could you just give me some examples because I come from the city and I would like to have the benefit of your experience, because I think you gave a very worthwhile presentation.

**Mr. Dickman:** I saw a man once, who spoke only Chippewan, come before the court more than once because there was no interpreter. In attempting to explain to him that he had a election as to how to be tried, there was no possible way he could understand what the election meant and what was really the difference between a judge and a judge and a jury or a magistrate; it was meaningless.

[Interprétation]

**M. Dickman:** Je vous remercie, cela me rassure.

Il est possible que seuls les résultats finals indiqueront si ces hommes veulent se protéger eux-mêmes ou si les droits de l'homme les préoccupent vraiment.

Entre-temps, dans beaucoup d'endroits, comme à Churchill, un grand nombre de personnes défavorisées continuent de comparaître devant nos tribunaux désuets qui opèrent dans des cadres juridiques dépassés. Merci.

**Le coprésident (M. MacGuigan):** Monsieur Dickman a dit au début qu'il fonderait ses commentaires sur des observations plutôt que sur des recherches et des connaissances. C'est là le but même de nos audiences publiques. Nous pouvons trouver un petit nombre d'experts au pays, qui ont fait des recherches et ont des connaissances, mais nous invitons le peuple à ces audiences afin d'essayer de découvrir ce qu'ils ont observé et leurs opinions; je remercie M. Dickman de son témoignage.

**Des voix:** Bravo, bravo.

**Le président:** Monsieur Warren Allmand?

**M. Allmand:** Monsieur Dickman, pourriez-vous nous donner quelques exemples précis? Vous avez dit que vous fondiez vos observations sur votre expérience personnelle et sur vos réactions. Pourriez-vous nous donner quelques exemples des applications du droit criminel ou du droit public, applications qui auraient été injustes envers les Indiens et les indigènes de la région? En général, le droit criminel doit protéger la personne dont les droits ont été violés, mais nous savons que certaines lois criminelles touchent d'autres domaines et je ne serais pas en leur faveur. En tout cas, pourriez-vous me donner quelques exemples parce que je viens de la ville et j'aimerais profiter de votre expérience. J'ai trouvé que votre présentation avait beaucoup de valeur.

**M. Dickman:** J'ai vu un homme qui ne parlait que le Chippewan comparaître à plus d'une reprise devant le tribunal parce qu'il n'y avait pas d'interprète. On lui a expliqué qu'il pouvait choisir la façon de subir son procès mais il lui était impossible de comprendre la signification de ce choix. Il ne comprenait pas vraiment la différence entre un juge, et un jury ou un magistrat. Il n'y



[Text]

Therefore, it was not justice because it was meaningless. Then this same man was sent without an interpreter to Winnipeg for psychiatric examination. He came back certified he was O.K. for trial. How did they discover this? I think there are many such examples.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Colin Gibson?

**Mr. Gibson:** I would just like to observe to you, sir, that the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons will be having a bill before it very soon, a bail reform bill. The intention of the bill is greatly and drastically to reduce the amount of times that people are locked up in jail pending trial, and it will be revolutionary in nature. It has not been through the House, but it is coming up very soon. I think this is one of the steps that should have been taken long ago and I am glad to report to you that in the spirit of your speech I think the Minister of Justice, Mr. Turner, is taking steps along the line that you indicated.

**The Chairman:** Yes. Well would you come up to the microphone, please.

**Mr. McCallion:** I would like to ask Mr. Dickman if he would expand on the almost total irrelevancy of the legal value system as it stands for the Indian people right now.

**Mr. Dickman:** I think I could give an example which is not necessarily cultural, but is very simple. I can recall another man being before the court, who spoke English quite well, but who was brought up a society and in a way of thinking which means that a thing is this or a thing is that and there is nothing in between. In our legal system there are all kinds of things in between. He simply pleaded guilty. He said: "I did it, therefore I take the consequences of my act." With such an attitude before the court, you do not get justice because our legal system supports the adversary system—whatever you call it—in which there are lawyers and so on. He had access to all of these things, but he threw it up because he did not understand these things. This is just one of these social examples of which our justice system takes no account and cannot accommodate; this kind of simple approach to right or wrong.

**Mr. McCallion:** I am thinking also of lending, borrowing and stealing.

[Interpretation]

avait pas de justice, parce qu'il ne comprenait rien. Par la suite, ce même homme a été envoyé, sans un interprète pour l'accompagner à Winnipeg où on lui a fait subir un examen psychiatrique. On a certifié qu'il était apte à être jugé. Comment ont-ils pu prendre une telle décision? Il y a beaucoup d'exemples de ce genre.

**M. Allmand:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Colin Gibson?

**M. Gibson:** J'aimerais vous faire remarquer monsieur que le comité de la justice de la Chambre des communes étudiera sous peu un bill de réforme des cautions. Le but de ce bill est de réduire le nombre de fois où les gens sont enfermés en prison en attendant le procès et le bill sera de nature révolutionnaire. Il n'a pas encore été entendu à la Chambre mais il le sera très bientôt. C'est une mesure qu'il aurait fallu prendre il y a longtemps et je suis heureux de vous dire que le ministre de la Justice, M. Turner, prend des mesures qui vont dans le même sens que votre allocution.

**Le président:** Oui. Veuillez vous approcher du microphone.

**M. McCallion:** J'aimerais demander à M. Dickman de donner plus de détails au sujet du manque total de pertinence du système de valeur juridique en ce qui a trait aux Indiens à l'heure actuelle.

**M. Dickman:** Je peux vous donner un exemple qui n'est pas nécessairement d'ordre culturel mais qui est très simple. Je me souviens d'un autre homme qui avait comparu au tribunal, qui parlait assez bien anglais, mais qui avait été élevé dans une société où les distinctions subtiles n'existent pas. Une chose est ainsi ou elle ne l'est pas, il n'y a pas de milieu. Or, dans notre système juridique il existe toutes sortes de distinctions. Cet homme a plaidé coupable. Il avait dit: «Je l'ai fait, donc, je subis les conséquences de mon acte». Lorsqu'un homme adopte une attitude de ce genre devant le tribunal, il n'obtient pas la justice parce que notre système juridique appuie le système de l'adversaire, c'est-à-dire que nous avons des avocats et ainsi de suite. Il avait accès à toutes ces choses, mais il n'en a pas profité parce qu'il n'y comprenait rien. Il s'agit de l'un des exemples où notre système juridique ne tient pas compte des différences culturelles. L'homme de mon exemple avait un concept très simple du bien et du mal.

**M. McCallion:** Je pense aussi aux emprunts et aux vols.

[exte]

**Mr. Dickman:** Yes. Although I am not too familiar with this. I think this is a very difficult thing because of the constant change that is going on, the shifting of values. However, to some degree I have noticed in one group of people that the taking of food from somebody else is usually not considered as theft because food is something which is held in common by all people and if you have it, it is their right to have it too. So it is not the kind of theft nor the degree of theft which we interpret it as being.

**The Chairman:** Are there any other comments from the floor? Mr. Booth.

**Mr. Booth:** Does this communal possession extend to copper and merchandise and so on, too? I managed to lose over \$1,000 worth in a week when I first moved up here before I got to know the Indians.

**Mr. Dickman:** I think that this is another problem actually, because many of them who are not necessarily thieves among themselves are so isolated from us that they see that what belongs to a white man or to our society is justly theirs if they can get it, and there is no guilt attached.

**Mr. Booth:** Mind you, I am not against the Indian. I am not against his way of life and his values, but he must recognize the other person's ways and values also. There has to be a way to get that across to them.

**Mr. Dickman:** I think we have been equally unsuccessful in getting our ideas across to them, as they have been in getting their ideas across to us.

**The Chairman:** Are there any other comments from the floor? Mr. Allmand, did you have another point?

**Mr. Allmand:** I have just a quick question about the example you gave me and the one Mr. McCallion asked you for. In both those examples you gave, were these accused represented by any lawyers before the court?

**Mr. Dickman:** One gentleman was, yes. He was seen by counsel when counsel arrived the day of the trial.

**Mr. Allmand:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. McCallion, I think at this hour the Committee is probably not as receptive as it would have been earlier to a full discussion of your ideas, but I think I can

[Interprétation]

**M. Dickman:** Oui. Je ne suis pas très au courant de cette question mais je trouve qu'elle est très délicate parce que les valeurs changent continuellement. Toutefois, j'ai remarqué chez certains groupes que le fait de s'emparer de nourriture ne constituait pas un vol parce que la nourriture est un bien commun et que tous y ont droit. Il ne s'agit donc pas d'un vol comme nous le comprenons.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires de l'assemblée? Monsieur Booth.

**M. Booth:** Cette mise en commun s'étend-elle au cuivre, aux marchandises et ainsi de suite? Je réussis à perdre plus de \$1,000. de marchandises dans une semaine avant de connaître les Indiens.

**M. Dickman:** Il s'agit, je crois, d'un autre problème parce qu'un grand nombre d'entre eux qui ne sont pas nécessairement des voleurs chez eux sont tellement éloignés de nous que lorsqu'ils voient des choses appartenant à un homme blanc ou à notre société, ils se disent qu'ils ont le droit de l'avoir s'ils peuvent s'en emparer et ils ne se sentent pas coupables.

**M. Booth:** Croyez-moi, je n'ai rien contre les Indiens. Je veux bien respecter leurs mode de vie et leurs valeurs, mais ils doivent reconnaître le mode de vie et les valeurs des autres aussi. Il doit y avoir moyen de leur faire comprendre cela.

**M. Dickman:** Je pense que nous n'avons pas pu leur faire comprendre nos idées plus qu'ils ont pu nous faire comprendre les leurs.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires de l'assemblée? Monsieur Allmand, aviez-vous autre chose à dire?

**M. Allmand:** J'ai une courte question au sujet de l'exemple que vous m'avez donné et de celui que M. McCallion vous a demandé. Dans ces deux exemples, les accusés étaient-ils représentés par des avocats?

**M. Dickman:** L'un des accusés l'était. Il a parlé à un avocat le jour du procès.

**M. Allmand:** Merci.

**Le président:** Monsieur McCallion le comité n'est peut-être pas aussi bien disposé qu'il l'était plus tôt à discuter de vos idées mais je puis vous assurer que vos commentaires ont

*[Text]*

assure you from the general reaction of members of the Committee that your words have made a considerable impression on them. I would like to thank you on their behalf.

Ladies and gentlemen, when we arrived this afternoon one of your local people asked me at the airport how long this meeting tonight might run on and suggested that he thought two hours would be about the maximum. Well that was my belief at the time too, but we have now gone three hours. You have been a marvelous audience. We have had 12 people speaking from the floor, some of them repeats, but still 12 different contributions. We have had four witnesses. We have had an excellent discussion and we would like to thank you for your part in helping to give us your views about the future of our country. Thank you.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Interpretation]*

beaucoup impressionné les membres du comité. En leur nom, je vous remercie.

Mesdames et messieurs, lorsque nous sommes arrivés cet après-midi, l'un d'entre vous m'a demandé à l'aéroport combien de temps durerait la réunion. Il m'a dit que d'après lui la réunion durerait probablement 2 heures au maximum. C'était ce que je croyais, mais la réunion a duré 3 heures. Vous êtes un très bon auditoire. Nous avons entendu les commentaires de 12 personnes de l'assemblée, nous avons eu 4 témoins et la discussion a été très intéressante. Nous vous remercions d'avoir assisté à la réunion et de nous avoir donné vos opinions au sujet de l'avenir de notre pays. Merci.

Le président demande que la réunion soit ajournée.



THE SENATE

THE HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

LE SÉNAT *Prémière*

LA CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

*Canada, Parliament*

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE

on the

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE

de la

# CONSTITUTION OF CANADA CONSTITUTION DU CANADA

L'hon. MAURICE LAMONTAGNE

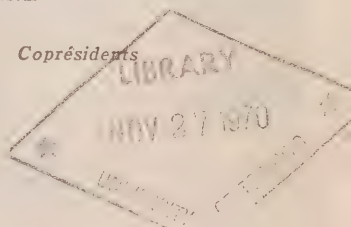
Senator—Sénateur

Joint Chairmen

Coprésidents

Mr. MARK MacGUIGAN

M.P.—député



MINUTES OF PROCEEDINGS

AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET

TÉMOIGNAGES

**No. 18**

TUESDAY, OCTOBER 6, 1970

LE MARDI 6 OCTOBRE 1970

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)

SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADA

LE COMITÉ SPÉCIAL MIXTE  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADA

L'hon. Maurice Lamontagne  
Senator—Sénateur

Joint Chairmen

Mr. Mark MacGuigan  
M.P.—député

coprésidents

*Representing the Senate*  
*Représentant le Sénat*

Senators—Sénateurs

Cameron,  
Fergusson,  
Flynn,

Giguère,  
Grosart,  
Langlois,

McDonald,  
Thompson,  
Yuzyk—(10).

*Representing the House of Commons*  
*Représentant la Chambre des communes*

Messrs.—MM.

Allmand,  
Asselin,  
Breau,  
Brewin,  
Dinsdale,  
Fairweather,  
Fortin,

Gibson,  
Hogarth,  
Hopkins,  
Lachance,  
Marceau,  
McQuaid,  
Nielsen,

Osler,  
Ouellet,  
Roberts,  
Rowland,  
Woolliams—(20).

(Quorum 17)

*Les cogreffiers du Comité,*

Michael B. Kirby,

Patrick Savoie,

*Joint Clerks of the Committee.*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, October 6, 1970.  
(22)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day, in camera, at 4:00 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

*Members present:*

*Representing the Senate:* Senators Ferguson, Flynn, Giguère, Lamontagne and Yzyk.—(5).

*Representing the House of Commons:* Messrs. Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler and Roberts.—(2).

The Joint Chairman presented a Draft Report as follows:

On Tuesday, January 27, 1970, and on Tuesday, February 17, 1970, the House of Commons and the Senate adopted a joint resolution which empowered your Committee to...

examine and report upon proposals, made public, or which are from time to time made public by the Government of Canada, on a number of subjects related to the Constitution of Canada during the course of the comprehensive review of the Constitution of Canada, which review was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Ministers of the Provinces in February, 1968, and alternative proposals on the same subjects;...

Your Committee has held twenty-one meetings to date and has held hearings and heard witnesses in Ottawa, and in Winnipeg, Brandon, St. Boniface, Thompson and Churchill in Manitoba, and in Whitehorse, Dawson City and Watson Lake in the Yukon Territory.

## PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 6 octobre 1970.  
(22)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit, *à huis clos*, à 4 h. de l'après-midi. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Membres présents:*

*Représentant le Sénat:* MM. les sénateurs Fergusson, Flynn, Giguère, Lamontagne et Yzyk.—(5).

*Représentant la Chambre des communes:* MM. les députés Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler et Roberts.—(12).

Le coprésident présente un projet de rapport de la façon suivante:

Le mardi 27 janvier 1970, ainsi que le mardi 17 février 1970, la Chambre des communes et le Sénat ont adopté la résolution commune qui autorisait le Comité à...

faire une étude et un rapport sur les propositions, rendues publiques ou qui sont à l'occasion rendues publiques par le gouvernement du Canada, sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada au cours de l'étude complète de la constitution du Canada, étude dont on avait convenu à la Conférence constitutionnelle du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres des provinces, en février 1968, et sur d'autres propositions concernant les mêmes sujets;...

Jusqu'à ce jour, le Comité s'est réuni vingt et une fois; il a tenu des séances et entendu des témoins à Ottawa, Winnipeg, Brandon, Saint-Boniface, Thompson et Churchill au Manitoba, ainsi qu'à Whitehorse, Dawson City et Watson Lake dans le Territoire du Yukon.



Your Committee, not having completed its study of the matter referred to it, recommends that it be reconstituted with the same powers, and that the evidence adduced during the course of the present session be referred.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1-17 inclusive*) is tabled.

On motion of Mr. Gibson, it was

*Agreed*,—That the Draft Report be adopted and presented to both Houses as the Committee's Third Report.

Discussion followed about the form and contents of briefs and the future meetings and travel of the Committee.

At 4:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité n'ayant pu terminer l'étude du sujet qui lui a été confié recommande qu'on le reconstitue avec les mêmes pouvoirs et que les témoignages reçus au cours de la session actuelle lui soient déferés.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules n° 1 à 17 inclusivement*) est déposé.

Sur proposition de M. Gibson, il est

*Convenu*—Que le projet de rapport soit adopté et présenté aux deux Chambres du Parlement à titre de Troisième rapport du Comité.

Le débat se poursuit sur la forme et le contenu des mémoires et sur les prochaines séances et voyages du Comité.

A 4 h. 20 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité,*

Michael B. Kirby,

*Joint Clerk of the Committee.*











BINDING SECT. APR 6 1972



